

PORMESTARILLE TIETÄ ANTAKAA

Pormestarimallin toteutuminen politiikan ja hallinnon
välisessä suhteessa

Pro gradu -tutkielma

Lapin yliopisto

Riikka Moilanen

0473080

Syksy 2019

Ohjaaja: Jaana Leinonen

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Pormestarille tietä antakaa. Pormestarimallin toteutuminen politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa

Tekijä: Riikka Moilanen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ_X_ Sivulaudaturtyö__ Licensiaatintyö__

Sivumäärä: 92

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Nopeasti muuttuva toimintaympäristömme haastaa kuntien toimintaa, johtamista ja päätöksentekoa. Toisaalta äänestysaktiivisuuden lasku, demokratiakehityksen heikkeneminen, epäselvä vallanjako poliittisessa johtamisessa ja poliitikkojen päätösvallan väheneminen ovat olleet keskeisiä syitä ylläpitämään keskustelua poliittisen johtamisen ja päätöksenteon rooleista. Pormestarimalli on nähty erääksi ratkaisuksi poliittisen johtajuuden vahvistamisessa.

Tämä pro gradu -tutkielma tarkastelee pormestarimallin toteutumista politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä on poliittinen johtajuus pormestarikunnissa ja miten se käytännössä ilmenee. Tutkimuksessa käsitellään poliittista johtajuutta tieteellisen keskustelun kontekstissa ja tarkastellaan sen vaikutusta kuntajohtamiseen. Lisäksi tutkimus jatkaa yli 100 vuotta kestänyttä keskustelua politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta.

Tutkimus on laadullinen tutkimus ja sen kohteena on neljä pormestarikuntaa, Tampere, Pirkkala, Helsinki ja Puolanka. Empiirinen aineisto muodostuu teemahaastatteluista, joissa haastateltavina ovat kyseisten kuntien pormestarit ja ylimmät viranhaltijat. Kysymyksissä käsiteltiin pormestarimallia, poliittista johtajuutta sekä politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Tulokset on analysoitu teoriaohjaavana sisällönanalyysinä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että pormestarimallilla pyritään vahvistamaan kansanvaltaisuutta. Käytännössä tämä näkyy pormestarimallissa siten, että pormestari johtaa luottamushenkilönä kuntaa, käy aktiivisesti vuoropuhelua kuntalaisten kanssa ja on lunastanut vaaleissa äänestäjien mandaatin. Pormestari on poliittinen henkilö, joka on oikeutettu poliittisiin kannanotoihin, linjauksiin ja mielipiteisiin. Tutkimustulokset osoittavat, että pormestarimalli vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa, lisää politiikan jännitteisyyttä sekä muuttaa kuntien yhteistyötä politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Lisäksi tutkimustulokset osoittavat, että pormestarimalli rikkoo kuntajohtamisen perinteisen duaalimallin. Samalla aiemmin kunnanjohtajan rooliin kuulunut tasapainoilu politiikan ja hallinnon välillä siirtyy pormestarille.

Avainsanat: poliittinen johtajuus, politiikan ja hallinnon välinen suhde, kuntajohtaminen

SISÄLTÖ

1.	JOHDANTO.....	5
1.1	Haastava kuntajohtaminen	5
1.2	Tutkimuksen tarkoitus ja kuvaus.....	7
1.3	Aiemmat tutkimukset	8
2.	POLIITTINEN JOHTAJUUS	12
2.1	Politiikka ja johtaminen.....	12
2.2	Poliittinen johtajuus.....	16
2.3	Poliittinen johtajuus kunnissa.....	19
2.4	Kuntien poliittisen johtajuuden uudistustarve	26
2.5	Poliittisen johtajuuden vaihtoehtoiset mallit	28
3.	POLITIIKAN JA HALLINNON VÄLINEN SUHDE	32
3.1	Politiikan ja hallinnon dikotomia	32
3.2	Dikotomialle vaihtoehtoja	34
3.3	Kuntajohtamisen haasteita politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa	41
4.	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	46
4.1	Laadullinen tutkimus lähestymistapana	46
4.2	Tutkimuksen aineisto	47
4.3	Aineiston analyysi	49
4.4	Tutkimuksen luotettavuuden arviointia.....	51
5.	TUTKIMUSTULOKSET.....	53
5.1	Pormestari kansanvaltaisuuden vahvistajana	53
5.2	Pormestari poliittisena johtajana	61
5.3	Pormestari politiikan ja hallinnon tasapainoilijana	69
5.4	Yhteenveto tuloksista	77
6	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	80
	LÄHTEET	85
	LIITE 1	
	LIITE 2	

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Päätöksenteon prosessi ja sen eri vaiheet	19
Kuvio 2. Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde duaalimallissa ja pormestarimallissa	30
Kuvio 3. Poliitiikan ja hallinnon välinen vuorovaikutus täydentävyysmallin mukaisesti	38
Kuvio 4. Poliitiikan ja hallinnon toiminta-alueet	40
Kuvio 5. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteet ja eri vaihtoehdot	44
Kuvio 6. Tutkimustulokset pormestarimallin toteutumisesta	79
Taulukko 1. Aberbachin, Putnamin ja Rockamin tarkastelunäkökulmat politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen	36
Taulukko 2. Perustietoja tutkimuksen pormestarikunnista	48
Taulukko 3. Tutkimuksen teoriaohjaavan sisällönanalyysin eri vaiheet esimerkkinä	50

1. JOHDANTO

1.1 Haastava kuntajohtaminen

Kuntien hallinto Suomessa perustuu asukkaiden itsehallintoon, jolloin asukkailla on suoran demokratian kautta mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (Virtanen & Stenvall 2010, 161). Tämä säädetään perustuslaissa (PeL 731/1999) 121. §:ssä sekä Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (66/1991). Itsehallinnon perusteella kunnilla on oikeus määritellä itse toiminta- ja johtamisjärjestelmänsä, joiden tulee kuitenkin noudattaa kansanvaltaisuuden periaatteita (Ryynänen 2010, 73). Ryynänen (2010, 15) määrittelee kunnallisessa toiminnassa demokratian kansan määräävyytenä. Hänen näkemyksensä mukaan määräävyys kohdistuu itseensä, jolloin demokratia on itsensä hallintaa. Kuntaan voidaan liittää näkemys, että demokratia on myös organisointimuoto. Tämä tarkoittaa, että kunnassa on mahdollisuus vapaaseen kilpailuun poliittisesta vallasta. Kukaan ei kuitenkaan voi sanoa, mikä on poliittisesti oikea tai paras ratkaisu. Kyseessä on tahto ja demokratia on arvo.

Nopeasti muuttuva toimintaympäristömme haastaa kuntien toimintaa, johtamista ja päätöksentekoa. Talousvaikeudet, väestön ikääntyminen, lisääntyvä palveluiden tarve, voimistuva muutoliike ja kaupungistuminen ovat rakenteellisia muutoksia, jotka vaikuttavat merkittävästi kuntien toimintaan. Osittain näistä syistä kuntien johtaminen on muuttunut aiempaa kompleksisemmaksi. Toisaalta äänestysaktiivisuuden lasku, demokratiakehityksen heikkeneminen, epäselvä vallanjako poliittisessa johtamisessa ja poliitikkojen päätösvallan väheneminen ovat olleet keskeisiä syitä ylläpitämään keskustelua poliittisen johtamisen ja päätöksenteon rooleista. Tästä syystä uusia kuntajohtamisen malleja on edistetty esimerkiksi lainsäädännöllä, mutta muutoksia on kuitenkin tapahtunut varsin hitaasti. Leinosen (2012, 100-103) mukaan esimerkiksi pormestarimallista on tehty ensimmäiset ehdotukset 1990-luvulla. Hän toteaa, että kuntien johtamisjärjestelmän kehittäminen ja erityisesti pormestarimalli ovat lähteneet hitaasti liikkeelle. Kunnallishallinnon kulttuurisia juuria ja perinteitä voidaan pitää syynä tähän.

Poliittinen johtajuus on ollut kiinnostuksen aiheena jo pitkään eikä sille ole kehitetty yleisesti hyväksyttyä teoriaa eikä määritelmää (Haus & Sweeting 2006, 270). Tämä on omalta osaltaan aiheuttanut epäselvyyttä aiheeseen liittyvissä keskusteluissa. Poliittisen johtajuuden tehtävänä

on määritellä tavoitteita ja etsiä ratkaisuja, joilla säilytetään, perustetaan, muutetaan tai kumotaan johdettavan organisaation vallitsevia olosuhteita mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tässä yhteydessä ei välttämättä tarkoiteta puoluepoliittista johtajuutta. Poliittinen johtajuus tunnistaa arvot, ylläpitää ja muuttaa niitä (Ryynänen 2018, 26). Lisäksi poliittinen johtajuus voidaan nähdä yhteisöllisenä toimintana, jolloin johtajuuteen osallistuu useita toimijoita, mikä näkyy osallistuvien henkilöiden erilaisina asemina ja rooleina. Kuntajohtamisessa tämä tarkoittaa vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä. He edustavat kuntalaisia, jotka ovat luovuttaneet päättäjille valtaa hallita ja tehdä päätöksiä heidän puolestaan. Luottamushenkilöiden kautta tuodaan kansalaisten tahto kunnan johtamiseen, jolloin poliittinen taso johtaa demokratiamallin mukaisesti organisaatiota ja sen kaikkia tasoja asettamalla tavoitteita, luomalla toimintamalleja sekä seuraamalla näiden toteutumista (Kurkinen-Supperi 2006, 29). Tämä on itsehallinnon lähtökohta ja suomalaisen yhteiskunnan peruskivi. Käytäntö ei ole kuitenkaan ongelmaton ja keskustelu poliittisesta johtajuudesta on jatkunut Suomessa jo pitkään. Tämä tutkimus jatkaa keskustelua poliittisesta johtajuudesta pormestarimallissa.

Suomessa kuntajohtaminen on perinteisesti perustunut duaalimalliin, johon kuuluvat ammatillinen ja poliittinen johtajuus eli politiikka ja hallinto. Kuitenkaan johtaminen ja tehtäväjako politiikan ja hallinnon välillä eivät ole täysin selviä (Virtanen & Stenvall 2010, 83). Voidaankin oikeutetusti kysyä, palveleeko nykyinen kuntajohtamisen malli kunnallista itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta parhaalla mahdollisella tavalla. Leinonen (2012, 57) toteaa väitöskirjassaan, että Suomessa on esimerkkejä sekä liian vahvan kunnanjohtajan että liian vahvojen luottamushenkilöiden kunnista. Nämä aiheuttavat helposti ristiriitatilanteita ja vaikeuttavat kunnan johtamista. Juntunen ja Leinonen (2007, 35) ovat todenneet, että hallinnon ja politiikan tehtävien jaon pitäisi olla selvä. Poliitiikan tehtävänä on uudistaa, kehittää ja määrittää linjauksia ja hallinnon tehtävänä on implementoida päätetyt linjaukset. Nämä eivät kuitenkaan toteudu toivottulla tavalla ja ongelma on nähtävissä hallinnossa, jossa kuntapolitiikan rooli on heikentynyt vuosien aikana. Juntusen ja Leinosen mukaan (mt. 35) uuteen julkiseen johtamiseen (New Public Management) pohjautuvien hallinnon uudistusten myötä viranhaltijoiden auktoriteetti on kasvanut ja samanaikaisesti poliitikkojen auktoriteetti vähentynyt.

Pormestarimalli on nähty erääksi ratkaisuksi demokratian ja poliittisen johtajuuden vahvistamiseen, josta Suomessa on puhuttu jo pitkään perinteisen johtamismallin vaihtoehtona. Tutkijat

ovat jopa pelänneet, että Suomi jää jälkeen kansainvälisestä demokratian edistämiskehityksestä, ellei nykyiseen järjestelmään tehdä muutoksia (Ylönen 2007, 336). Yksi merkittävistä perusteluista pormestarimallille on ollut tarve vahvistaa kunnissa poliittista johtajuutta ja lisätä poliittista vastuuta luottamushenkilöille. Mallin on katsottu vahvistavan päätöksentekoa ja poliittista ohjausta. Lisäksi sen on arvioitu vähentävän vahvaa virkamiesvaltaisuutta, edistävän johtamisen kansanvaltaisuutta ja lisäävän päätöksenteon avoimuutta. Pormestarimallilla voidaan myös selkeyttää politiikan ja hallinnon välistä suhdetta ja samalla kansalaisten kiinnostus voisi lisääntyä kunnallista päätöksentekoa kohtaan, mikä nostaisi myös äänestysvilkkautta. (Leinonen 2012, 100.)

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja kuvaus

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pormestarimallin toteutumista politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Tarkoituksena on tuottaa uutta tietoa pormestarimallista ja poliittisesta johtajuudesta, jota suomalaisessa tieteellisissä tutkimuksissa on tutkittu varsin vähän. Tämä on tärkeä syy tutkimusaiheen valinnassa etenkin, kun pormestarikuntia on vähitellen tullut lisää ja useissa kunnissa parhaillaan pohditaan pormestarimalliin siirtymistä. Tarkoituksena on ensiksikin lisätä ymmärrystä siitä, mitä poliittinen johtajuus on pormestarikunnissa ja miten se käytännössä toteutuu. Tarkasteluissa keskitytään pormestareiden poliittisen johtajuuden tehtäviin ja toimintamalleihin. Toiseksi tutkielmassa tarkastellaan läpileikkaavasti politiikan ja hallinnon välistä suhdetta ja siihen mahdollisesti pormestarimallin tuomia muutoksia. Pormestarin ja ylimmän viranhaltijan kautta pyritään selvittämään, millainen on politiikan ja hallinnon välinen suhde pormestarimallissa. Kolmanneksi tutkimuksella pyritään selvittämään, onko mallilla saavutettu selkeyttä kuntajohtamisen rooleissa politiikan ja hallinnon välillä sekä sitä, onko siinä politiikka ja hallinto yhdistyneet vai erotettu toisistaan. Tulevaisuuden kuntajohtamiseen tutkielma tuo uutta tietoa, edistää julkista keskustelua pormestarimallista vaihtoehtoisena mallina ja tuo siitä uutta tietoa päättäjille, kuntajohtajille, kehittäjille ja Suomen kansalaisille.

Tutkimuskysymykset ovat:

Mitä on poliittinen johtajuus pormestarikunnissa?

Millä tavoin pormestarimalli toteutuu politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa?

Tutkimuksessa tarkastellaan neljää pormestarikuntaa, joita ovat Tampere, Pirkkala, Puolanka ja Helsinki. Nämä ovat eri kokoisia, ne sijaitsevat maantieteellisesti eri puolilla Suomea ja niissä on eri määrä kokemusvuosia pormestarimallista. Kyseessä on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa teemahaastattelut analysoidaan teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä. Aineisto muodostuu seitsemästä pormestareille ja johtaville viranhaltijoille kohdennetusta haastattelusta, jotka yhtä lukuun ottamatta toteutettiin paikan päällä. Teemahaastattelun kysymykset koskivat pormestarimallia, poliittista johtajuutta sekä politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Niissä tarkastellaan vastuuta, tehtäviä, vuorovaikutusta, valtaa sekä edellytyksiä toimivalle politiikan ja hallinnon väliselle suhteelle.

Tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta, joista ensimmäinen johdattelee tutkimusaiheeseen, kuntajohtamisen haasteisiin ja tutkimuksen tarkoitukseen. Lisäksi luvussa esitellään tutkimuksen rakennetta, tutkimuskysymykset ja pormestarimallista tehtyjä aiempia tutkimuksia. Toisessa luvussa käsitellään tutkielman pääkäsitettä eli poliittista johtajuutta. Tarkastelu on jaettu osioihin, joissa käsitellään poliittisen johtajuuden historiaa, määritellään politiikka ja johtaminen käsitteinä, tarkastellaan poliittista johtajuutta ja sen tehtäviä, arvioidaan kuntajohtaminen uudistamistarve sekä esitellään vaihtoehtoisia malleja. Kolmannessa pääluvussa käsitellään tieteellisiä keskusteluja politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta, dikotomiaan perustuvaa mallia ja esitellään sille vaihtoehtoisia tarkastelunäkökulmia. Lisäksi luvussa käydään läpi politiikan ja hallinnon välisen suhteen haasteita ja pohditaan, voiko politiikkaa ja hallintoa erottaa toisistaan. Tarkastelussa keskitytään erityisesti suomalaiseen dualistiseen kuntajohtamisen malliin. Neljännessä pääluvussa esitellään tutkimuksen metodi, aineisto, analyysi ja lopuksi arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta. Viidennessä pääluvussa avataan tutkimustulokset. Kuudennessa pääluvussa pohditaan johtopäätöksiä ja tehdään ehdotuksia jatkotutkimuksille.

1.3 Aiemmat tutkimukset

Kuntien poliittista johtajuutta on tutkittu vähän Suomessa. Tutkimuksellinen tieto on painottunut esimerkiksi kuntaorganisaatioiden toimintaan yleisesti, luottamushenkilöiden rooliin tai ammatillisen johtamisen näkökulmaan. Tutkimukset ovat keskittyneet eri aikakausien johtamismalleihin ja niiden vaikutuksiin suomalaisessa kuntakontekstissa. Viime

vuosien aikana pormestarimalli on herättänyt tieteellistä kiinnostusta, koska mallista on saatu Suomessa vähitellen kokemuksia.

Hakari, Stenvall ja Rannisto (2007, 129-130, 142) ovat käsitelleet tieteellisessä artikkelissaan pormestarimallia ja poliittista johtamista. He tarkastelevat aihetta muutostarpeen näkökulmasta, joka syntyy toimintaympäristön kompleksisuudesta ja päätöksenteon luotettavuuden edellytyksistä. Artikkelissa hyödynnetään Tampereen pormestarimallia, joka on toiminut pormestarimallin edelläkävijänä Suomessa. Muutosprosessia tarkastellaan julkisen hallinnan viitekehyksessä, jossa keskeisessä roolissa ovat kuntademokratia, osallisuus, verkostot ja avoimuus. Tutkimusartikkelissa todetaan, että pormestarimalli ja vallankäyttö edellyttävät perustaksi rakenteellista ja johtamistehtävän edellyttämää valtaa. Toisaalta kuntajohtamisen muutos verkostajohtamiseen vaatii kykyä toimia verkostomaisessa toimintaympäristössä. Tämä luo paineita erityisesti poliittiselle johtamiselle, jolloin verkostajohtamiseen tarvitaan työtapojen ja ajankäytön muutosta ja tarve päätoimisille poliittisille johtajille kasvaa. Tutkimuksella kumotaan aiemmat käsitykset ammatillisen johtamisen heikentyvästä asemasta pormestarimallissa ja osoitetaan, että mallissa politiikka kiinnittyy ammatilliseen johtamiseen. Tällöin päätöksenteossa ja valmistelussa politiikan ja hallinnon erottaminen on aiempaa vaikeampaa.

Kari Hakari (2013, 5-6, 49, 62-64) käsittelee Tampereen pormestarimallia väitöskirjassaan ”Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistuksen kolmas aalto”. Empiirisenä tutkimuskohteena siinä on toimintamallin kolme osaa, joita ovat pormestarijärjestelmä, tilaaja-tuottaja-malli ja asiakaslähtöinen prosessiajattelu. Tampereella hallinnon uudistuksen lähtökohtana oli tarve poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkiyttämiseen, jota Hakari tarkastelee uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä. Erityisesti hallinnon uudistusta käsittelevässä osuudessa osoitetaan, että Tampereella toteutetut johtamisjärjestelmäuudistukset ovat vahvistaneet kuntademokratiaa, osallisuutta, verkostomaisuutta ja avoimuutta. Tuloksista käy ilmi, että pormestarimalli on muuttanut poliittista johtamista ja kasvattanut luottamushenkilöiden valtaa, mutta samanaikaisesti jaettu johtaminen on lisännyt epäselvyyttä ja vaikeuttanut vastuun ottamista. Lisäksi tutkimus osoittaa, että muutos vallan jaossa on aiheuttanut jossain määrin myös konflikteja politiikan ja hallinnon välillä. Hakari näkee uudistuksen ominaispiirteenä kokonaisvaltaisuuden, joka tarkoittaa samanaikaisesti toteutettuja uuden julkisen hallinnan mukaisia uudistuksia. Hän

osoittaa tutkimuksellaan, että kompleksinen yhteiskunta edellyttää uusia välineitä johtamiseen ja vallankäyttöön.

Goldsmith ja Larsen (2004, 121-122, 131) ovat tutkineet tieteellisessä artikkelissaan poliittista johtajuutta Pohjoismaissa, joissa paikallishallinto on pientä ja poliittista johtajuutta kuvaavat konsensushakuisuus, yhteistyö ja yksilökeskeisyyttä vierastava toimintamalli. Artikkeliki pyrkii selvittämään, miten kollektiivinen poliittinen johtajuustyyli toimii paikallisella tasolla Pohjoismaissa ja pyrkii ymmärtämään miten ja miksi näin toimitaan. Kirjoittajat toteavat johtopäätöksissään, että Pohjoismaiden poliittinen johtajuus ei ole vielä kohdannut toimintaympäristöstä johtuvia muutospaineita, joita ovat esimerkiksi globalisaatio ja taloudelliset haasteet. Nämä edellyttävät kuntiin vahvaa poliittista johtajuutta, joka on jo nähtävissä muutoksena Keski-Euroopan maissa. Sen sijaan Pohjoismaiden malli noudattaa perinteistä ja sovittelevaa konsensusjohtajuutta. He kuitenkin näkevät Pohjoismaissa, toisin kuin muissa Euroopan maissa, joidenkin pormestareiden omaavan kollegiaalisen päätöksenteon hallitsemiseen perustuvaa vahvaa poliittista johtajuutta. Goldsmith ja Larsen käyttävät esimerkkeinä Kööpenhaminaa, Osloa, Tukholmaa ja Helsinkiä, joissa pormestareiden vahva poliittinen johtajuus on alkanut näkyä jopa kansallisella tasolla. He arvelevat, että poliittinen johtajuus saattaa vielä muuttua Pohjoismaissakin globalisaation vahvistuessa ja EU:n laajentuessa.

Suomalaista pormestarimallia on tutkittu muutamissa pro gradu -tutkielmissa. Esimerkiksi Korkeila (2017, 3, 76-77) on tarkastellut pormestarin tehtäviä ja siihen liittyvää tilivelvollisuutta poliittisten päättäjien näkökulmasta. Tutkielma on laadittu Pirkkalan ja Tampereen pormestarimallista tapaustutkimuksena, jossa aineisto on muodostettu kaupunginvaltuuteille tehdyllä nettikyselyllä. Tarkastelussa keskeisessä roolissa ovat poliittisten päättäjien näkökulmat sekä näiden tuottama tieto pormestarin tehtävästä ja siihen liittyvästä tilivelvollisuudesta. Tulokset osoittavat pormestarin tehtävään liittyvän tilivelvollisuutta koskevaa epäselvyyttä. Korkeila tuo esille myös valtuutettujen arvioita pormestarin tehtävistä, joita ovat legitimiteetti, sitoutuminen, tuloksellisuus ja vastuullisuus.

Tampereen yliopistossa valmistuneessa pro gradu -tutkielmassa suomalaista pormestarimallia käsitellään hallinnon ja politiikan rajapinnassa. Liljeroos (2018, 1-3, 89-94) käsittelee viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta vallan näkökulmasta. Teemahaastatteluna toteutettu tutkimus on laadittu Tampereen ja Pirkkalan entisille

pormestareille, johtaville luottamushenkilölle ja viranhaltijoille. Siinä tarkastellaan pormestarimallin vaikutuksia viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen valtasuhteeseen ja sen mahdolliseen muutokseen. Teoreettisena viitekehyksenä toimivat valta sekä politiikkaa ja hallinnon välistä suhdetta käsittelevät teoriat. Tulosten mukaan valta lisääntyy luottamushenkilöillä ja erityisesti pormestarilla suhteessa viranhaltijoihin. Dikotomia heikentyy politiikan ja hallinnon lisääntyvän vuorovaikutuksen seurauksena ja samassa yhteydessä pormestarin valta-asema vahvistuu. Lisäksi poliittinen vallankäyttö tuodaan aiempaa näkyvämmäksi kuntalaisten suuntaan. Pormestarimallin riskeinä Liljeroos näkee valtuustokauden vaihtumiseen liittyvän riskit ja myös pormestarin persoonaan liittyvät riskit. Tutkimuksessa jätetään kuitenkin lukijan pohdittavaksi, voisiko pormestari olla tulevaisuuden vaihtoehto kunnan johtoon.

Emeritus kunnallisoikeuden professori Ryyänen (2018, 2008, 2007) on ylläpitänyt keskustelua pormestarimallista jo pitkään. Hän on kirjoittanut useita artikkeleita aiheesta ja ollut mukana monissa kehittämishankkeissa. Ryyänen on käsitellyt pormestarimallia esimerkiksi teoksissa Pormestari (2018), Kuntauudistus ja itsehallinto (2008) ja Kunnan toimintaympäristö muuttuu. Tarvitaanko myös johtamisjärjestelmän uudistamista ? (2007). Ryyänestä voidaan pitää vahvana pormestarimallin puolestapuhujana. Hän on kyseenalaistanut voimakkaasti perinteistä kuntajohtamisen mallia ja puolustanut demokratiaa, kunnallista itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta.

Tämä pro gradu -tutkielma on jatkoa kandidaattitutkielmalle ”Kun pormestari tuli taloon. Suomalaisen pormestarimallin tarkastelua kuntajohtamisen ja demokratian näkökulmasta”. Tutkielmassa käytettiin teoreettisena viitekehyksenä uutta julkista hallinnan teoriaa (New Public Governance) ja Paras lopputulos -demokratiateoriaa. Aineisto koottiin kuntien hallintosäännöistä ja valtuuston pöytäkirjoista. Tarkastelussa ovat kuuden pormestarikunnan mallit, pormestarin valinta, tehtävät ja mallille asetetut tavoitteet. Demokratian näkökulmasta merkittäviä muutoksia tutkimustuloksien mukaan ovat esimerkiksi ammatillisen johtajan sijasta luottamushenkilön johtama kunta, poliittiselle henkilölle siirtyvät uuden tehtävät ja poliittisen ohjauksen vahvistuminen (Moilanen 2019, 4, 33)

2. POLIITTINEN JOHTAJUUS

2.1 Poliitiikka ja johtaminen

Politiikka ja *johtaminen* ovat käsitteinä laajoja ja sisältävät monia merkityksiä. Tieteellisissä keskusteluissa ei ole saavutettu yksimielisyyttä näiden käsitteiden määritelmistä. Ne voidaan määritellä ja rajata usealla tavalla, jolloin siihen vaikuttavat konteksti, kulttuuri, ajankohta, taso ja tarkastelun näkökulma. (Mäkelä 2018, 21.) Poliitiikalla useimmiten tarkoitetaan yhteisten asioiden hoitoa. Poliitiikka on hallitsemista, erilaisten toimenpiteiden yhteen sovittamista, neuvotteluja, mielipiteiden muokkaamista, lobbaamista ja päätösten valmistelemista (Juntunen 2010, 38). Mäkelän (2018, 21) mukaan Heywood (2007) määrittelee politiikan neljällä eri tavalla. Poliitiikka voidaan tarkastella hallintona, yhteisten asioiden hoitamisena, kompromissein hakeemisena tai vallankäyttönä. Poliitiikka on ennen kaikkea sosiaalista toimintaa.

Poliitiikan käsitteellä voidaan tarkoittaa myös asian luonnetta, jolloin siihen liittyvät erilaiset näkemykset. Asiasta tulee poliittinen, kun se on kiistanalainen ja siihen liittyy erilaisia tavoitteita sekä arvolähtökohtia. Näistä määritelmistä saadaan esille politiikan peruskysymys. Kysymys on erilaisia käsityksiä sisältävistä yhteisistä asioista ja yleisestä edusta. Poliittisen johtajuuden ensisijainen tehtävä on sovittaa nämä yhteiseksi näkemykseksi. (Möttönen 2012, 8-9.) Erilaiset arvot synnyttävät yhteistyötä ja konflikteja, joiden voidaan katsoa olevan politiikan käyttövoimana. Poliitiikkaa voidaan tarkastella konsensus- ja konfliktinäkemysten kautta. Konsensuksella hoidetaan yhteisiä asioita ja ylläpidetään järjestystä, jolloin politiikkaa toteutetaan sopimalla, sopeutumalla ja yhteisymmärrystä tavoitellen. Toiminnassa korostuvat erilaisten näkemysten yhteensovittaminen ja kompromissihakuisuus. Sen sijaan konfliktinäkemyksessä murretaan järjestystä ja luodaan ongelmia. Toiminta on ristiriitahakuista ja tekemisessä korostuu asioiden kärjistäminen. On huomioitava, että politiikka sisältää aina ihmisten välistä toimintaa. Juntunen (2010, 38-39) viittaa Paloheimon ja Wibergin (1997) näkemykseen politiikasta ihmisten välisenä vuorovaikutuksena, jossa käsitellään esiin nousevia ongelmia ja ihmiset pyrkivät edistämään tavoitteitaan erilaisia vallankäytön keinoja hyödyntäen.

Käytännössä politiikan käsite on rapautunut. Poliitiikka sanana kuuluu toisaalta jokapäiväiseen kieleen ja jokaisella on siitä jonkinlainen näkemys. Tämä tekee käsitteen moniulotteiseksi ja vaikeaksi lyhyesti määritellä, mikä samalla vaikeuttaa ilmiöiden ymmärtämistä ja tutkimista. (Juntunen 2010, 38.) Harisalo, Rajala, Ståhlberg ja Lehto-Rantanen, L. (1992, 41) viittaavat

Lasswellin (1958) määritelmään, jonka mukaan politiikalla hankitaan riittävä yksituumaisuus siitä, kenelle, milloin ja kuinka erilaiset hyödyt jaetaan. Juntunen (2010, 39-40) avaa politiikan käsitettä kahdesta eri näkökulmasta. Hänen mukaansa politiikkaa voidaan tarkastella joko laajasti tai ahtaasti. Laajan käsityksen mukaan sillä tarkoitetaan kaikkien organisoitujen ihmisryhmien hallitsemista. Se sisältää kaiken toiminnan, jossa käytetään valtaa toisiin ihmisiin. Tämän käsityksen mukaan politiikka on mukana niin julkisissa organisaatioissa kuin epäpoliittisissa järjestöissäkin. Toisaalta politiikka on mukana myös taloudellisessa toiminnassa, kulttuurissa ja uskonnossa. Käsitteen suppean määrittelyn mukaan politiikka on ainoastaan poliittisten instituutioiden ja julkisorganisaatioiden vallankäyttöä, jolloin käsite rajataan ainoastaan puoluepolitiikaksi. Tämä on päätösten ja toimien harjoittamista poliittisena prosessina ja yhteiskunta nähdään jakautuneena erilaisiksi taloudelliseksi, poliittiseksi ja sosiaalisiksi instituutioiksi. Harisalo ym. (1992, 41) on samalla tavoin löytänyt politiikan laajan käsitteen ja hänen mukaansa lähes kaikkea inhimillistä toimintaa voidaan pitää poliittisena. Kunnassa se on valtuuston ja lautakuntien työskentelyä, mutta aivan yhtä lailla viranhaltijoiden ja kuntalaistenkin toiminta voidaan nähdä poliittisena.

Politiikka voidaan nähdä myös prosessina. Harisalo ym. (1992, 43) viittaa Ellsworthin ja Stahnenkin (1976) määrittelyyn poliittisen prosessin viidestä eri vaiheesta, joista ensimmäinen on ongelman tunnistaminen. Joidenkin tahojen toimesta nostetaan esille ongelma, johon tarvitaan ratkaisu. Tämän jälkeen siihen on esitettävä julkinen vaatimus, jotta prosessi käynnistyy. Todennäköisesti esitetty vaatimus ei miellytä kaikkia, joten seuraavaksi esitetään vastavaatimus. Tämä siitä syystä, että vaatimus voi olla joidenkin ryhmien ideologian, arvojen tai etujen vastaisia. Toisaalta taloudelliset syyt voivat synnyttää vastustusta tai vastustus voi syntyä ilman perusteltua syytä ja se voidaan nähdä keinona edistää jotakin tai joidenkin intressejä. Samalla on syntynyt kiistakysymys, jonka ratkaisemiseksi etsitään erilaisia keinoja. Vaihetta kutsutaan vaihtoehtojen generoinniksi ja kehittelyksi, jossa ovat mukana päättäjät, kuntaorganisaatio, kuntalaiset, erilaiset intressiryhmät, vaatimusten ja vastavaatimusten esittäjät. Tässä yhteydessä joudutaan punnitsemaan, arvioimaan, yhdistelemään eri ratkaisuvaihtoehtoja. Viimeisenä prosessin vaiheena on poliittisen ohjelman päättäminen ja toteuttaminen.

Sana *johtaminen* on lähtöisin latinan kielen sanasta *directus*, joka tarkoittaa kirjaimellisesti ”suoraa, yksinkertaista ja teeskentelemätöntä” (Virtanen & Stenvall 2011, 66). Johtaminen on vaikea määritellä yksiselitteisesti ja sitä onkin tutkittu eri tieteenalilla pitkään. Tieteellisistä

tutkimuksista johtamiselle on löydettävissä useita ja toisistaan eroavia määritelmiä. Johtamissuuntauksien ja oppien aikakaudet voidaan katsoa alkaneeksi 1900-luvulta, jolloin luotiin ensimmäisiä merkittäviä teorioita muun muassa Taylorin, Fordin ja Weberin viitoittamalla tiellä. Kehitys on jatkunut katkeamattomana tähän päivään saakka. Sutinen (2012, 18-21, 26-27) on tarkastellut johtamisteorioiden kehittymistä eri aikakausina, ja hänen mukaansa niistä on rakentunut kokonaisvaltainen käsitys johtamisen ilmiöstä. Teoriat ovat muotoutuneet yhteiskunnallisten muutosten mukana systemaattisena ketjuna. Sutinen päättelee niiden pohjalta, että johtaminen voidaan nähdä ohjaamis- ja vaikuttamistyönä. Tämä on toiminnan, ihmisten, tilanteiden, prosessien, muutosten ohjaamista ja vaikuttamista. Johtaminen kuitenkin tapahtuu tänä päivänä verkostoyhteiskunnassa, jolloin yhteiskunta ei ole enää ainoastaan paikallinen yhteisö. Ihmiset toimivat globaaleista verkostoista muodostuneessa yhteiskunnassa. Samanaikaisesti johdettavat asiat monimutkaistuvat, tiedon määrä kasvaa ja toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Johtaja voidaan nähdä tukijana ja valmentajana, jonka rooliin kuuluvat organisaation jäsenten motivointi, luovuus, innovaatiot ja sosiaaliset taidot. Tärkeää on myös vuorovaikutus ja osallisuus, jolloin johtaminen on myös strategisesti rohkeaa, verkostoitumista ja erilaista osaamista hyödyntävää.

Johtamisen voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta, jolloin kohteina voivat olla niin yhteiskunta, organisaatio kuin yksilö (Sutinen 2012, 22). Tämä tekee johtamisen käsitteestä monimerkityksellisen, koska johtamisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi asemaa tai toimintaa mutta sitä voidaan pitää myös henkilökohtaisena ominaisuutena tai roolina. Toisaalta johtaminen voidaan nähdä ryhmässä tapahtuvana prosessina tai muiden ihmisten taivutteluna, joka voi olla myös vaikutusvaltaa, käyttäytymistä, valtasuhteita tai keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. (Marjelund 2015, 9-10.) Johtamisen voidaan katsoa koostuvan myös erilaista osa-alueista, joita ovat muun muassa arvojohtaminen, yhteisö- ja henkilöstöjohtaminen, strateginen johtaminen ja suorituksen johtaminen (Virtanen ym. 2010, 66). Sutinen (2012, 22) viittaa Ruohotien (2006) johtamiskäsitteen tarkennukseen, jonka mukaan johtaminen on toimintaa eli havaittavia tekoja ja työtä, jolloin johtaminen sisältää aktiviteetteja ja niiden avulla johtaja saa aikaan muutoksia ihmisten ja organisaatioiden tuotoksissa. Samalla edistetään muutoksia yhteisön jäsenten ajattelussa, minäkäsityksessä, motivaatiossa, emootiossa ja toimintastrategioissa.

Johtamisen käsitteen monimerkityksellisyyden voi löytää myös englannin kielestä, jossa johtaminen ilmaistaan *management*- tai *leadership*-käsitteillä. Management-johtamista voidaan pi-

tää asioiden johtamisena, jolloin se tarkoittaa esimerkiksi suunnittelua, organisointia, budjetointia ja päätöksentekoa. Leadership-johtamista pidetään ihmisten johtamisena, mikä tarkoittaa esimerkiksi ihmisten tukemista, visioiden luomista ja toteuttamista ihmisten kanssa. Management-johtamista pidetään myös toimintojen käynnistäjänä, jolloin johtaja johtaa asettamalla organisaatiolle tavoitteet ja määrittelee strategian. Sen sijaan leadership-johtamista pidetään toiminnan ylläpitäjänä, jossa johtamisella luodaan arvot, vision ja autetaan ihmisiä saavuttamaan vision. Tässä tapauksessa johtamisen prosessit perustuvat vuorovaikutukseen. Management- ja leadership-johtamista on pyritty pitämään erillään, mutta käytännön johtamisessa ne kuitenkin liittyvät yhteen. (Kotter 1990, 4-6.)

Henry Mintzberg (1980, 56-57) lähestyy johtamista kolmen roolin kautta, joita ovat vuorovaikutteisen toimijan, tiedottajan ja päätöksentekijän roolit. Vuorovaikuttamisen rooliin kuuluu toimia organisaation keulakuvana, jolloin johtaja toimii myös organisaation symbolina, edustaa organisaatiota muodollisissa asioissa ja johtaa yhteistoimintaa. Organisaation tunnelma luodaan johtamisen vuorovaikutteisudella, jossa johtajan vastuulla on motivoida alaisia tavoitteiden saavuttamisessa. Sen sijaan tiedottamisen rooliin sisältyvät tarkkaileminen, tiedon jakaminen, puhemiehenä ja ulkoisena edustajana toimiminen. Mintzberg tarkoittaa, että johtamisen tehtävänä on etsiä ja vastaanottaa monipuolisesti tietoa kehittääkseen perusteellista ymmärrystä organisaatiosta ja toimintaympäristöstä. Johtaja toimii eräänlaisena ulkoisen ja sisäisen tiedon hermokeskuksena, jossa hänen tehtävänä on välittää ulkopuolisilta tai alaisilta saatua tietoa organisaationsa jäsenille. Lisäksi tietojen välittäminen ulkopuolisille organisaation suunnitelmista, toimenpidepolitiikasta, toiminnasta ja tuloksista kuuluvat johtajan tehtäviin. Päätöksenteon roolissa johtaja toimii eräänlaisena aloitteentekijänä, joka etsii organisaatiosta ja toimintaympäristöstä mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen ja muutoksiin. Rooli edellyttää johtajalta vastuun kantamista ongelmatilanteissa, ristiriidoissa ja häiriötilanteissa. Tällöin johtamistyön rooleihin kuuluvat myös resurssien jakaminen ja neuvottelemine. Edellä mainitut johtamisen roolit ovat yhteenkietoutuneita eivätkä ne esiinny erillisinä. Käytännössä ne esiintyvät samanaikaisesti tilanteesta riippuen.

2.2 Poliittinen johtajuus

Antiikin ajoista lähtien filosofit ja poliittiset ajattelijat ovat tarkastelleet poliittista johtajuutta. Kysymys on asetettu näkökulmiin, mitä on poliittinen johtajuus ja miten poliittiset johtajat saavuttavat asemansa. Fenwick (2016, 289-290) viittaa neljännellä vuosisadalla Platonin luomaan kolmeen erilaiseen poliittisen johtajuuden määritelmään, joista ensimmäinen on lampaista ohjaava paimen. Tässä johtajuus perustuu lauman suojelun ja ruokinnan malliin, jossa paimen johtaa laumaa haluamaansa suuntaan ja lauman jäsenet nähdään passiivisena, yhtenä joukkona. Tämä poliittisen johtajuuden määritelmä ei kuitenkaan vastaa Aristoteleen käsitystä, jonka mukaan ihmisillä oikeus ja velvollisuus osallistua yhteisöön. Toinen Platonin poliittisen johtajuuden malli on terapeutti tai lääkäri, jolla on tietoa ja taitoja parantaa ihmisten ongelmia ja sairauksia. Tämän mukaan kansalainen hakee apua sairauteensa, josta hän ei yksin kykenisi parantumaan. Kolmannessa mallissa poliittista johtajuutta verrataan kutojaan, joka koordinoi ja yhdistelee yhteiskunnan etuja yhteiseksi hyväksi ja hyvinvoinniksi. Määritelmän mukaan poliittisen johtajuuden ydin voidaan verrata kudontaan, jossa kansalaiset ovat aktiivisessa roolissa. Platon pitää vertausta kutojaan poliittisen johtajuuden ydinkysymyksenä. Johtajuudessa tulee varmistaa, että hillityt ja rohkeat piirteet eivät eroa toisistaan, vaan ne tulee kutoa yhteen taiseksi ja hyvin kuvioituksi kankaaksi. Platon toimi tässä suhteessa verkostojohdamisen edelläkävijänä, koska samaa aihetta on tarkasteltu vuosisatoja tämän jälkeenkin.

Hausin ja Sweetingin (2006, 270) mukaan poliittiselle johtajuudelle ei ole kehitetty yleisesti hyväksyttyä teoriaa eikä määritelmää. Keskeisenä ajatuksena on mahdollistaa yhteisten tavoitteiden saavuttaminen kollektiivisella toiminnalla. Samaan tulokseen on päätyntä Möttönen (2012, 8), jonka mukaan poliittisen johtajuuden käsitettä ei voida yksiselitteisesti määritellä. Mäkelän (2018, 18) mukaan on kyse ihmisten luomasta käsityksestä, jossa poliittinen johtajuus on ymmärretty, mielletty ja koettu eri aikoina usealla eri tavalla. Hänen mukaansa on kyse lähinnä viestinnällisesti laajaa mielenkiintoa herättävästä aiheesta, jota käsitellään niin kahvipöytäkeskusteluissa kuin yhteiskunnan eri asteissa. Stenvall, Majoinen ja Harisalo (2009, 169) haluavat tarkastella poliittista johtajuutta erillään yleisen johtamisen käsitteestä. Mäkelä (2018, 26.) näkee asian toisin ja avaa poliittisen johtajuuden perinteisten johtamisen management- ja leadership-käsitteillä. Hänen mukaansa asioiden ja ihmisten johtaminen yhdistyvät poliittisessa johtamisessa ja ne kuuluvat kiinteästi sen tehtäviin.

Tässä tutkimuksessa poliittisella johtajuudella tarkoitetaan ensisijaisesti arvojohtajuutta, jossa kuitenkin yhdistyvät johtamisen molemmat perinteiset management- ja leadership-ulottuvuudet. Pormestarin johtajuudessa yhdistyvät politiikka ja hallinto tarkoittavat samalla muutosta perinteisessä kuntajohtamisessa erityisesti hallinnon ja politiikan näkökulmasta. Tällöin poliittiseen johtajuuteen kuuluu myös perinteisesti kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava kuntien itsehallintoon perustuva mahdollisuus päättää johtamisjärjestelmästään itsenäisesti. Tämä koskee myös pormestariamallia. Pormestari voi henkilökohtaisesti määritellä omaa poliittisen johtamisen tapaansa, jolloin management- ja leadership-ulottuvuuksien painotukset voivat vaihdella ja poliittisen johtajuus voi kunnassa sisältää näitä molempia. Tämä tekee poliittisen johtajuuden määrittelemisestä haastavan.

Julkiseen johtamiseen, samalla tavoin kuin johtamiseen yleensä, on syntynyt erilaisia malleja ja ajanjaksoon kuuluvia suuntauksia. Julkisen johtamisen perinteinen malli on muotoutunut 1900-luvun alussa ja se korostaa byrokratian merkitystä. Mallin mukaan hierarkkista organisaatiota johdetaan ylhäältäpäin. Taustalla ovat Max Weberin näkemykset byrokratian merkityksestä, joka on yhteiskunnan rationaalisen toiminnan ehto. (Virtanen ym. 2011, 42.) Johtamisessa keskeisessä roolissa ovat lait, säännöt ja suuntaviivat. Byrokratiassa korostuvat ammattitaito ja toimeenpano, jolloin myös hallinto ja politiikka tulee erottaa toisistaan. Myöhemmin 1970-luvun loppupuolella syntyi uusi julkisen johtamisen malli, jossa hyödynnetään yksityisen sektorin malleja, tavoitellaan toiminnan tehokkuutta ja hyödynnetään yksityistä sektoria palveluiden järjestämisessä. Mallissa toimeenpanoa pidetään organisatorisesti etäällä poliittisesta päätöksenteosta. (Osborne 2006, 378-379.) Seuraavassa vaiheessa syntyi uusi julkisen hallinnan malli, joka toi julkiseen johtamiseen näkemyksen politiikan ja hallinnon vuorovaikutuksen merkityksestä. Tavoitteena ei olekaan politiikan ja hallinnon erottaminen, vaan vaaleilla valitut poliittiset päättäjät, hallinto ja merkittävät sidosryhmät hakevat yhdessä ratkaisuja yhteisön ongelmiin. Johtamisessa korostuvat verkostot, itseohjautuvuus ja organisaatioiden rajat ylittävä yhteistyö. (Hakari ym. 2013, 131.) Nämä eri aikakaudet ja johtamismallit näkyvät julkisessa johtamisessa ja tieteellisissä keskusteluissa. Jokainen edellä esitelty julkisen johtamisen suuntaus korostaa aikakautensa ominaispiirteitä, ja tarkastelut politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta poikkeavat toisistaan.

Mintzbergin (1980) tarkastelua johtajuudesta voidaan hyödyntää myös poliittiseen johtajuuteen. Poliittinen johtajuus edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta eri toimijoiden kanssa. Poliitikoilla tämä tarkoittaa vuorovaikutusverkostoja, joihin kuuluvat esimerkiksi äänestäjät, oma poliittinen ryhmä, eri puolueet, sidosryhmät, kunnan hallinto ja sen henkilöstö. Käytännössä tämä tarkoittaa keskusteluja, neuvotteluja ja väittelyjä. Mäkelän (2018, 22, 67) mukaan poliittinen johtajuus perustuu vuorovaikutukseen, koska poliittiset johtajat ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa ja vuorovaikutuksella määritellään politiikalla tavoiteltava suunta. Samalla syntyy myös suhdeverkosto, jossa voidaan taistella vallasta tai tehdä yhteistyötä. Poliittiseen johtajuuteen syntyy myös jännitteinen ja kilpailullinen toimintaympäristö, jonka vuoksi poliittiselta johtajuudelta edellytetään vuorovaikutustaitoja, yhteistyökykyä sekä halua ymmärtää ja kuunnella muita.

Vuorovaikutuksen rinnalla poliittinen johtajuus on viestintää. Mäkelän (2018, 67-68) mukaan poliitikon työtä tehdään viestimällä eikä ilman tarkoituksenmukaista vuorovaikutteista viestintää voi johtaa. Kuitenkin käytännössä poliittinen johtajuus on erilaisten tavoitteiden ja arvojen yhteensovittamista, jolloin poliittinen johtajuus edellyttää sosiaalista vuorovaikutusta. Poliittisesta johtajuudesta on löydettävissä Mintzbergin (mt.) tiedonvälittäjän rooli, joka ilmenee esimerkiksi silloin, kun poliitikko haluaa esittää mielipiteitään ja saada tukea pyrkimyksilleen. Toisaalta poliittisessa johtajuudessa toimitaan päätösten puolustajina ja tiedonvälittäjinä kuntalaisille, jolloin hallinto toimii asiantuntemuksen perusteella viestin lähettäjänä ja politiikka vastaanottajana. Hallinnon tehtävänä on perehdyttää päättäjät, jotka vuorostaan perustelevat tehtyjä päätöksiä. (Leväsvirta 1999, 27.)

Mintzbergin (mt.) määrittelemistä rooleista päätöksenteon rooli on poliittisessa johtajuudessa keskeisessä asemassa. Päätöksenteko on valintojen tekemistä eri vaihtoehtoista, joka poliittisessa päätöksenteossa tarkoittaa ongelmien määrittelyä ja erilaisten vaihtoehtojen pohjalta tehtäviä päätöksiä (Kurkinen-Supperi 2006, 29). Jokainen päätös on kompromissi, jolloin valitulla vaihtoehdolla ei ole koskaan mahdollisuutta saavuttaa tavoitetta täydellisesti. Valinta on ollut tietyn tilanteen paras ratkaisu. Koska päätöksenteko sisältää useita tavoitteita, on välttämätöntä ulottaa ajattelua tavoitteiden lisäksi laajempaan tarkasteluun. Päätöksiä on tarkasteltava keinoina saavuttaa jokin ylempi tavoite. (Simon 1979, 49-50).

Päätöksenteko prosessina sisältää eri vaiheita, joita ovat suunnittelu ja valmistelu, päätöksenteko, täytäntöönpano, valvonta ja seuranta (ks. kuvio1).



Kuvio 1. Päätöksenteon prosessi ja sen eri vaiheet (Salminen 2005, 83)

Leväsvirran (1999, 25-26) väitöskirjassa viitataan Brunssonin (1985) määrittelemään kolmeen tekijään, joita edellytetään organisaation toimintakykyyn ja tuloksellisuuteen. Tällöin tulee olla yhteinen näkemys menestyksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi toimijoilla tulee olla motivaatio tehtävien suorittamiseen sekä sitoutuneisuus yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Organisaatio saa aikaan sitä enemmän mitä voimakkaampia nämä tekijät ovat. Päätöksenteolla näitä voidaan joko edistää tai vaikeuttaa. Harisalo ym. (1992, 45) pitää tärkeänä, että päätöksenteon vaikuttavuus ja tehokkuus riippuvat päättäjien kyvystä luoda, ylläpitää ja käyttää valtaa. Tämä on välttämätöntä, koska vallan kautta voidaan ratkaista esimerkiksi kunnan ongelmat ja reagoida haasteisiin.

2.3 Poliittinen johtajuus kunnissa

Stenvall, Maijoinen ja Harisalo (2009, 169-171) tarkastelevat kuntien poliittista johtajuutta kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen niistä on institutionaalinen näkökulma, joka tarkoittaa poliittisen johtajuuden roolia esimerkiksi luottamushenkilöllä kunnallisessa toiminnassa. Päättäjille turvataan hallinnossa valta ja asema, jolloin toiminnassa on erotettavissa arvolähtöinen poliittinen päätöksenteko ja rationaalinen hallinto. Samassa yhteydessä on erotettavissa poliittinen ja ammatillinen johtaminen. Toinen tarkastelu keskittyy politiikkalähtöiseen näkökulmaa, joka tarkoittaa arvoilla johtamista ja tavoitteiden määrittelemistä julkisen organisaation toiminnassa ja sen sisällössä. Tästä syystä poliittiselta johtajuudelta edellytetään tavoitteita ja arvoja. Kuitenkin ongelmia saattaa syntyä, mikäli poliittiset linjaukset ja tavoitteet ovat epäselviä. Poliitiikkalähtöisessä johtajuudessa on syytä pohtia politiikan perustehtäviä. Kolmas näkökulma

tarkastelee poliittista johtajuutta yhteisöllisyyden näkökulmasta, joka korostaa tulosten aikaansaamista. Johtajuudessa näkyvät yhteenkuuluvuus ja yhdistävien asioiden edistäminen. Toiminnassa pyritään tarkastelemaan ristiriitojen yli, jolloin yhteisöllinen vastuu mahdollistuu. Vastakkainasettelu ja konfliktit eivät kuitenkaan ole poissuljettuja. Päättävänä poliittisessa johtajuudessa on organisaation kokonaisuus, joka edellyttää poliittisilta toimijoilta kykyä toimia ja vaikuttaa verkostoissa.

Niiranen, Joensuu ja Martikainen (2013, 36-39, 45) tarkastelevat poliittista johtajuutta samansuuntaisesti kuin edellä. Hän määrittelee kolme eri näkökulmaa, joita ovat rakenteellinen näkökulma, arvonäkökulma ja yhteisöllinen näkökulma. Rakenteellinen näkökulman mukaan poliittinen johtajuus varmistuu aseman kautta, jolloin poliittisella johtajuudella vahvistetaan myös poliittisten ryhmien asemaa ja näiden toimintaa ylläpitäviä rakenteita. Sen sijaan arvonäkökulma tarkastelee poliittista johtajuutta konkreettisten vaikutuksien kautta ja sitä, miten ne näkyvät ratkaisussa ja toiminnassa. Edellä mainittujen lisäksi yhteisöllisen näkökulman lähtökohtana poliittisen johtajuuden merkitys kunnan kokonaisedun edistämiseksi. Niirasen mukaan kuntapäättäjät näkevät poliittisen johtajuuden ensisijaisesti kokonaisvaltaisena toimintatapana, strategisena ajatteluna, neuvottelevuutena ja sovittujen linjausten edistämisenä. Lisäksi heidän näkemyksiensä mukaan poliittiseen johtajuuteen kuuluu vastuu kuntalaisten suuntaan tehdyistä päätöksistä ja linjauksista. Samalla vaaleilla valitut päättäjät toimivat kuntalaisten edustajina ja viestinvälittäjinä. Tutkimuksen mukaan nämä tehtävät kuuluvat myös poliittiseen johtajuuteen. Hallinnon edustajat kuvaavat poliittista johtajuutta toimintatapojen kautta. Ne ovat nähtävissä päättäjän omana aktiivisuutena joko yleisesti tai oman puolueen linjausten mukaisesti. Toisessa toimintatavassa korostuvat henkilökohtaiset ominaisuudet, jolloin toiminnassa painottuvat päättäjän kommunikatiivisuus, yhteisymmärrykseen tähtäävä yhteistyö ja neuvottelevuus.

Möttönen (2012, 18, 34) tarkastelee poliittista johtajuutta Niirasen ym. kanssa samansuuntaisesti. Hänen mukaansa poliittinen johtajuus on ihmisten toteuttamaa ja ihmiset tekevät organisaation. Keskeisiä kysymyksiä ovat ne, miten johtamisella vahvistetaan henkistä pääomaa, kehitetään strategista osaamista ja luodaan oppiva organisaatio. Möttönen löytää kolme kokonaisuutta, joilla on vaikutusta poliittiseen johtajuuteen. Näitä ovat rakenteelliset, yhteisölliset ja inhimilliset tekijät. Rakenteellisilla tekijöillä tarkoitetaan poliittista johtamisrakennetta, joka

tarkoittaa ensisijaisesti johtamisrakenteen pohjalta tapahtuvaa poliittista toimintamallia. Kunnissa tämä tarkoittaa päätöksentekoa ja toimielimiä, joita ovat esimerkiksi valtuusto, hallitus, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Näihin pohjautuvat kunnan muodollinen organisaatio ja päätöksentekojärjestelmä, joilla mahdollistetaan osaamisen käyttö poliittisessa johtajuudessa.

Yhteisöllisillä tekijöillä tarkoitetaan yhteistyötä ja vuorovaikutusta poliittisessa järjestelmässä. Niillä ratkaistaan vuorovaikutussuhteiden toimivuus. Kunnan yhteisöllisten tekijöiden pohjalta rakentuvat poliittinen kulttuuri ja sellaiset sosiaaliset prosessit, joiden perusteella syntyy epämuodollinen organisaatio. Lisäksi yhteisöllisillä tekijöillä motivoidaan päättäjiä antamaan rakentava panos poliittiseen johtajuuteen. Inhimillisillä tekijöillä tarkoitetaan ihmisten henkisiä voimavaroja, joita ovat esimerkiksi koulutus, tieto, taidot ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Kyse on myös inhimillisistä voimavaroista ja kokemusperäisestä tiedosta, jotka eivät perustu pelkästään koulutustasoon. Kuntajohtamisessa inhimillisten tekijöiden ja resurssien käyttöön liittyy kaksi keskeistä kysymystä. Tärkeässä roolissa on, miten päättäjät pystyvät käyttämään omia henkisiä resursseja. Toisaalta on merkityksellistä saada sellaiset kuntalaiset osallistumaan, joilla on paljon inhimillisiä resursseja. Poliittisen johtajuuden kyvykkyys ratkaistaan lopulta inhimillisten resurssien käytöllä. Rakenteelliset ja yhteisölliset tekijät ovat ratkaisevassa roolissa. (Möttönen 2012, 27, 34.)

Kunnan poliittinen johtajuus voidaan määritellä yhteisölliseksi toiminnaksi, jossa interaktiivisessa päätöksenteossa ihmiset ovat tietoisesti vaikutuksessa keskenään ja argumentoivat vaikuttaakseen toistensa toimintaan. Ihmistä voidaan pitää poliittisena ihmisenä eli *homo politicus*, jolloin hän vuorovaikutustilanteessa käyttää hyväkseen erilaisia vallankäytön voimavaroja. (Paloheimo & Wiberg 2011, 262.) Arvojen vaikutusta päätökseen voidaan pitää merkityksellisenä, kun kyse on poliittisesta päätöksenteosta. Paloheimon ja Wibergin (2011, 2) mukaan poliittinen kulttuuri on niiden arvojen, normien ja uskomusten kokonaisuus, joiden varaan poliittisen järjestelmän toiminta perustuu. Tämä koostuu keskeisinä pidetyistä arvoista, poliittista toimintaa ohjaavista normeista ja järjestelmän toimintaa koskevista uskomuksista.

Poliittinen johtajuus voidaan katsoa myös toiminnaksi, jossa poliittiset päättäjät tekevät päätöksiä kilpailevien yhteiskunnallisten intressien välillä, ohjaavat kuntaa haluamaansa suuntaan

ja yhteisesti asetettuihin päämääriin. Poliittinen johtajuus edellyttää myös toimijoilta osaamista, jossa on tunnistettava tahtotila ja arvolähtökohdat. Toisaalta poliittinen osaaminen edellyttää kykyä nähdä ja ymmärtää päätettävien linjauksien vaikutukset. (Virtanen ym. 2010, 82.) Poliittinen johtajuus on vallankäyttöä ja henkilöllä tulee olla siihen tietoinen pyrkimys (Ryynänen 2018, 26). Vastapainona on vastuu, joka poliittisten päättäjien osalta tarkoittaa vastuuta kuntalaisille. Poliittinen johtajuus edellyttää henkilökohtaisia taitoja, jolloin menestyvällä poliittisella johtajalla tulisi olla hyvät johtamis- ja vuorovaikutustaidot, kompromissihakuisuus, sitkeyttä, kritiikin ja paineen sietokykyä (Ryynänen 2018, 201). Lisäksi on huomioitava, että luottamushenkilöt valitaan vaalien yhteydessä määräaikaiseen tehtävään johtamaan ja edustamaan organisaatiota, mikä saattaa asettaa päättäjän hankalaan asemaan vaikeiden päätösten yhteydessä. Sen vuoksi päättäjältä edellytetään vahvaa johtajuutta ja taitoja, jotta hän kykenee asettumaan erilaisten intressien yläpuolelle. Lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja erilaiset hallinnon uudistukset edellyttävät uudenlaista poliittista johtajuutta ja uusia toimintatapoja politiikan, hallinnon ja kuntalaisten välille. Samanaikaisesti poliittisten luottamushenkilöiden odotetaan uudistavan poliittista johtajuutta tehtävien edellyttämällä tavalla. (Niiranen ym. 2013, 9.)

Poliittista johtajuutta voidaan tarkastella lisäksi toimintatapojen kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, miten päätökset syntyvät, minkälaista tietoa on käytettävissä, ketkä ovat päättämässä ja miten päätöksiä perustellaan. Menettelytavoissa on tärkeää, että toiminta perustuu oikeudellisiin säännöksiin. Poliittinen johtajuus on parhaimmillaan vastuunottoa ja yhteisten ratkaisumallien etsimistä. (Niiranen ym. 2013, 11). Kuitenkin valmistelussa ja päätöksenteossa on huomioitava paikalliset tarpeet ja olosuhteet, jolloin toimintatavat ja esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat keskeisessä roolissa. Puheenjohtajan tehtävänä on luoda luottamuksellinen ilmapiiri poliittisen ja ammatillisen johtamisen välille, mikä synnyttää poliittista dialogia. Lisäksi puheenjohtajan on varmistettava ammatillisen johdon kanssa, että valmistelu on moitteetonta, selkeää ja ymmärrettävää. Tällöin poliittisella johtajuudella edistetään niin sisäistä kuin ulkoista luottamusta. (Stenvall ym. 2009, 174.)

Luottamuksen merkitys on huomioitava kunnallisessa poliittisessa johtajuudessa ja päätöksenteossa. Harisalo ja Stenvall (2002, 138) ovat tutkineet luottamuksen ja epäluottamuksen merkitystä kunnanhallituksen päätöksenteossa. Heidän näkemyksiensä mukaan luottamuksella ja

epäluottamuksella on valtaa ja valtasuhteitakin suurempia merkityksiä poliittisessa päätöksenteossa. Luottamuksen ja epäluottamuksen merkitys korostuu toimijoiden välisissä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteissa. Luottamus voidaan nähdä vallan valtana, joka myös ehdollistaa ja mahdollistaa vallankäyttöä. Lisäksi sisäistä ja ulkoista luottamusta voidaan ylläpitää kunnanhallituksen omilla valinnoilla, joita voivat olla mahdollistava puheenjohtajuus, aito poliittinen dialogi, valmistelun moitteettomuus ja motiivi toimia vastuullisesti päätöksenteossa. Mahdollistavalla puheenjohtajuudella tarkoitetaan puheenjohtajaa, joka luo hallitukseen luottamuksen ilmapiiriin ja kohtelee tasapuolisesti kaikkia jäseniä. Lisäksi se tarkoittaa kykyä, jolla pidetään hallitus sisäisesti yhtenäisenä vaikeita asioita käsiteltäessä. Luottamusta voidaan edistää toimilla, jotka vahvistavat luottamusta päätösprosessien moitteettomuuteen ja neutraalisuuteen (sisäinen luottamus). Toisaalta toimilla voidaan vahvistaa kuntalaisten, kunnanhallituksen ulkopuolisten poliitikkojen ja hallinnon edustajien luottamusta kunnanhallituksen kykyyn selviytyä tehtävistään (ulkoinen luottamus).

Poliittiseen johtajuuteen kuuluu jännitteisyys, joka syntyy monien tekijöiden ristipaineesta ja arvojen moniäänisyydestä. Poliittiselle johtajalle syntyy painetta taustaryhmistä ja äänestäjien edun tavoitteesta. Toisaalta poliittisessa johtajuudessa tulisi asettua eturistiriitojen yläpuolelle ja ohjata päätöksillä toimintaa yhteisen edun suuntaisesti. Pekonen (2011, 23) on nimennyt poliittisen johtajuuden roolit valtuutetuiksi ja uskotuiksi poliitikoiksi. Valtuutettu toimii taustaryhmänsä tai puolueen edustajana. Hän sitoutuu ajamaan niiden asioita, jotka ovat valinneet hänet ja varmistaa toiminnallaan kannatuksen säilymisen. Uskottu toimii äänestäjiltä saamalla mandaatilla ja päättää asioista oman harkintansa mukaan. Kuntapäättäjänä hän pyrkii etsimään yhteistä etua ja edistää sellaista politiikkaa, jonka tulisi päätyä kaikkien eduksi. Häntä ohjaa pyrkimys, että hänelle uskotaan päätöksentekijän asema ja valtuudet.

Poliittinen johtajuus on yhteisöllisyyden ja erilaisten intressien yhteensovittamista, mikä korostuu johtamistyössä. Lisäksi toimintaympäristön nopea muutos, äänestäjien kasvavat vaatimukset sekä kuntien jatkuvasti heikentyvä taloustilanne haastavat myös kuntien poliittisen johtajuuden. (Möttönen 2012, 9.) Toisaalta julkisen suosion ja johtajuuden tasapainoilu voivat synnyttää konflikteja. On kuitenkin muistettava, että päätöksenteosta saattaa tulla harkittua, kollektiivista ja konsensushakuista, ellei erimielisyydelle anneta tilaa. Tämä syystä poliittisen johtajuuteen kuuluva moniäänisyyttä voidaan pitää merkityksellisenä ja tavoiteltavana.

Stenvall, Maijonen ja Harisalo (2009, 166-173) pitävät kunnanhallitusta poliittisen johtajuuden eräänlaisena hermokeskuksena. Heidän näkemyksensä mukaan hallitus toteuttaa merkittävää päätöksentekoa eikä hallituksen roolia voida tästä syystä ohittaa kuntien poliittisessa johtajuudessa. Kunnanhallituksen rooli tuo toiminnallaan sille mahdollistetun lisäarvon ja merkityksen poliittiseen johtajuuteen ja johtamisjärjestelmään. Lisäksi työskentelyn kautta syntyy rajapinta politiikan ja hallinnon välille. Heidän mukaansa poliittisen johtajuuden näkökulmasta on oleellista, minkälaisiin asioihin hallitus puuttuu. Ovatko päätettävät asiat strategisia vai ovatko ne hallitustyöskentelyn kannalta pieniä? Toinen tärkeä kysymys poliittisen johtajuuteen liittyy arvoihin, joiden tulisi näkyä päätöksenteossa. Onnistunut poliittinen johtajuus edellyttää ennakointia, kaukonäköisyyttä ja tulevaisuussuuntautuneisuutta. Lisäksi johtajuudella tulee vastata muutospaineluihin, reagoida päätöksenteolla oikeaan aikaan ja johtaa muutosta määrätietoisesti. Nämä siitä syystä, että toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja päätökset ovat aiempaa kompleksisempia.

Kunnissa poliittinen johtajuus on keskeisessä asemassa, koska päätöksenteolla vaikutetaan esimerkiksi väestön hyvinvointiin. Toisaalta kuntatasolla päättäjien ja kuntalaisten läheisyys antaa mahdollisuuden edistää päätöksenteon legitimitettiä. Ongelmana kuitenkin on, että kuntapäätäjät eivät koe itseään poliittisiksi johtajiksi. (Torfing 2019, 59.) Torfing (2019, 61) viittaa Tuckerin (1995) poliittisen johtajuuden määritelmään, jolla on kolme keskeistä tehtävää:

- Tunnistaa ja diagnosoida yhteisön ongelmat, jotka edellyttävät kollektiivista toimintaa.
- Suunnitella ja määritellä rohkeita, mutta toteutettavissa olevia ratkaisuja tunnistettuihin ongelmiin.
- Hankkia poliittista, hallinnollista ja kansalaisten tukea tehdyille päätöksille ja myöhemmin toimeenpanolle.

Yhteisön eri toimijat voivat toteuttaa edellä mainituissa tehtävissä poliittista johtajuutta, jossa toteuttajina voivat olla päättäjien lisäksi esimerkiksi johtajat, poliittiset liikkeet, tutkijat ja taiteilijat. Kuitenkin vaaleissa valitut päättäjät ovat keskeisessä roolissa, koska he ovat sitoutuneet edistämään yhteisön tavoitteita ja saaneet vaalien kautta johtamiseen mandaatin. Näin ei välttämättä tapahdu, koska vaaleissa valitut päättäjät eivät käytännössä toimi poliittisen johtajuuden

tehtävien mukaisesti eivätkä näin ollen toimi myöskään poliittisina johtajina. (Torfing 2019, 61.)

Sen sijaan Goldsmithin ja Larsenin (2004, 123) mukaan Leach ja Wilson (2000) ovat löytäneet neljä yhdistävää tehtävää poliittiselle johtajuudelle. Ensinnäkin johtajien tulee varmistaa yhteenkuuluvuus kunnassa, jolloin vaaleilla valitut henkilöt ja hallinnon henkilöt työskentelevät yhteistyössä. Toiseksi johtajan odotetaan johtavan, koska tällöin varmistetaan toiminnalle vahva strateginen ja poliittinen suunta. Nämä voivat syntyä johtajalta itseltään tai enemmänkin kyseessä voi olla poliittisen johtajan ja hallinnon välisestä suhteesta. Kolmantena tehtävänä poliittisella johtajalla on edustaa kuntaa ulospäin. Poliittisen johtajuuden neljäntenä tehtävänä on varmistaa asioiden toimeenpano ja palveluiden järjestäminen, joka tarkoittaa toiminnan tuotavuuden (*output*) legitimitettinä. Poliitikkojen intressissä on, että päätetyt asiat etenevät päätöksien mukaisesti tavoiteltuun suuntaan. Nämä tehtävät ja miten niitä käytännössä toteutetaan ratkaisevat poliittisen johtajuuden.

Möttösen (2012, 12) mukaan onnistunut poliittinen johtajuus edellyttää, että erilaiset poliittiset johtamistehtävät ovat tasapainossa. Kunnan poliittiseen johtajuuteen kuuluvat tehtäväkokonaisuudet ovat:

- Kuntalaisen tahdon toteuttaminen.
- Luottamushenkilöiden henkisen pääoman hyödyntäminen kunnan kehittämisessä.
- Kompleksisten kuntaorganisaatioiden ohjaus- ja kehittäminen.
- Paikallisen toimintapotentiaalin mobilisoiminen ja hyödyntäminen

Kunnissa poliittinen johtajuus kuuluu luottamushenkilöille, joiden keskeisiä tehtäviä ovat strategisten tavoitteiden asettaminen, päätöksenteko ja arviointi. Poliittinen johtajuus on strategista ja siinä korostuu kunnan tahdon määrittely ja vastuu kuntalaisille (Kuntaliitto 2019 a). Kuntalain (KuntaL 410/2015) 14. §:n mukaan valtuusto on kunnan ylin päättävä toimielin, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Kunnanhallitus sen sijaan vastaa esimerkiksi kunnan hallinnosta, taloudesta ja valtuuston päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta. Lain mukaan poliittista yhteistyötä johtaa kunnanhallituksen puheenjohtaja. Edellä mainittujen lisäksi poliittinen johtajuus kuuluu keskeisesti myös

valtuuston puheenjohtajalle, varapuheenjohtajalle, valtuustoryhmien puheenjohtajille, lautakunnille ja johtokunnille. Aimo Ryyänen (2018, 65) näkee tämän ongelmallisena, koska hänen mukaansa mallissa poliittinen johtajuus hajautuu. Tällöin ei myöskään synny vahvaa johtajuutta esimerkiksi vallankäytön ja vastuullisuuden näkökulmasta.

2.4 Kuntien poliittisen johtajuuden uudistustarve

Poliittisen johtajuuden näkökulmasta on merkittävää, miten poliittiset tavoitteet näkyvät koko kunnan toiminnassa. Tähän kuuluu myös päätöksien valmistelu, jonka tulisi olla avointa, sallia vuoropuhelua ja olla myös julkisuuden kontrolloitavana. (Ryyänen 2018, 35.) Poliittinen johtajuus on tässä suhteessa tärkeässä roolissa, johon on määriteltävä yhteiset pelisäännöt (Möttönen 2012, 42). Lisäksi poliittiseen johtajuuteen liittyy ristiriitaisia odotuksia. Toisaalta johtajilta vaaditaan läheisyyttä äänestäjiin ja samankaltaisuutta heidän kanssaan, mutta samalla kansalaiset odottavat selkeää ja vahvaa poliittista johtajuutta. Tämä sen sijaan edellyttäisi riippumattomuutta ja itsenäistä otetta suhteessa eri intressiryhmiin. (Pekonen 2011, 13.)

Mäkisen (2013, 321) mukaan poliittinen johtajuus on Suomen kuntajohtamisessa kohtalaisen heikkoa, mihin johtopäätökseen hän on päätenyt vertaillessaan Suomea kansainvälisiin esimerkkeihin. Samaan tulokseen ovat tulleet Goldsmith ja Larsen (2004, 122-123, 130) jotka näkevät Suomessa, mutta muissa Pohjoismaissa, heikkoa poliittista johtajuutta. He ovat verranneet Pohjoismaiden kuntajohtamista Keski-Euroopan suoran vaalin pormestariin. Tutkimustuloksissaan he toteavat, että Pohjoismaissa puuttuu vahvaa poliittista johtajuutta. Tähän vaikuttavat kuntien pieni koko, hyvinvointipalveluiden järjestämiseen keskittyvä toiminta ja laajaan puoluepohjaan perustuva päätöksenteon perinne. Goldsmithin ja Larsenin mukaan (mt.) Suomessa poliittisessa johtajuudessa korostuu puoluesidonnaisuus, joka näkyy suhteellisena vaalitapana ja konsensukseen nojautuvana päätöksentekona. Ammatillinen johtaminen on heidän mukaansa vahvaa mutta poliittinen johtajuus heikkoa. Tutkimuksessa arvioidaan, että yksilökeskeinen ja vahva poliittisen johtajuuden malli toisi muutoksia toimintatapoihin. Tämä voisi tarkoittaa laajan konsensusmallin kadottamista ja johtaa joidenkin puolueiden vallan menetykseen, jonka vuoksi Suomessa ole innostuttu eurooppalaisista kuntajohtamisen malleista. Prättälä on todennut Kuntalehden (ks. Hynynen 2009, 16-17) haastattelussa, että Suomessa kuntien poliittinen johtajuus on perustunut jo pitkään kollektiiviseen johtamiseen. Tällä pidetään huolta siitä, ettei valta keskity mihinkään liikaa. Tällöin se on estänyt ykkösjohdajuuden

kehittymisen eurooppalaiseen suuntaan. Hänen näkemyksensä mukaan poliittisilla johtajilla tulee olla sellaista toimivaltaa, että he voivat käyttää kunnan ääntä. Jos tätä ei löydy politiikasta, joutuu kunnanjohtaja ottamaan tämän toimivallan itselleen. Goldsmith ja Larsen (2004, 130) kutsuvat suomalaisia poliittisia johtajia huolehtijoiksi, jolla tarkoitetaan heikkoa poliittista johtajuutta ja hallintokeskeisesti johdettuja kuntia. Uhkana voi myös olla, että poliittista johtajuutta vahvistamalla alistetaan muita (Fenwick 2016, 297).

Rakenteelliset lähtökohdat kuntien poliittiselle johtajuudelle ja niiden uudistamisen tarpeet ovat olleet keskustelun aiheina jo pitkään. Rakenteellisilla tekijöillä tarkoitetaan lähinnä johtamisjärjestelmää, poliittista organisaatiota ja päätöksentekojärjestelmää. Keskeinen kysymys on, minkälainen poliittisen johtamismallin pitäisi olla, jotta se palvelisi poliittista johtajuutta ja toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla. Pitkään kestäneestä keskustelusta huolimatta Suomessa kuntien päätöksenteon perusrakenne on pysynyt pitkään samanlaisena. (Möttönen 2012, 19.) Tähän saakka uudistuksien hidasteena on ollut vastustus, joka on jakautunut kahteen eri rintamaan. On haluttu pitää kiinni vanhoista johtamistavoista ja vastustettu uudistuksia, koska uudistuksen on nähty heikentävän päättäjien nykyistä asemaa. Toisaalta on moitittu kuntien johtamista vanhakantaiseksi ja vaadittu, että kuntia johdettaisiin yritysjohtamisen malleilla. (Möttönen 2012, 12.)

Politiikkaa ja päätöksentekoa tulisi jatkuvasti arvioida ja kehittää, jolloin samalla edistetään poliittista luovuutta ja älykkyyttä. Poliitiikan ja päätöksenteon arvioinnissa tulee nähdä kaksi eri asiaa. Ensinnäkin arviointi tulee tehdä tiettyjen kriteerien mukaan. Toisekseen arvioinnin perusteella tehdään valinnat halutun mallin saavuttamiseksi. Arviointikriteereitä ovat:

- Poliittinen ideologia, jolla kuvataan julkisen toiminnan ja markkinoiden välistä suhdetta. On arvioitava, kuinka paljon asioista viedään poliittisen prosessin kautta ja kuinka paljon asioista annetaan markkinoiden päätettäväksi.
- Poliittinen valta, jossa määritellään keskitetyn ja hajautetun vallan suhdetta. Tarkastelussa ovat valtaa käyttävien ryhmät, jolloin valta voi olla pienellä elitismillä tai hajautettuna useille ryhmille.

- Poliittinen osallistuminen, jolla kuvataan osallistumisen prosesseja. Vaihtoehtoina voivat olla muutamat rituaalia muistuttavat osallistumiset (äänestäminen, julkisuusperiaate) tai monipuolinen ja aktiivinen osallistumisen hyödyntäminen.
- Poliittisen instituutioiden edustuksellisuus viittaa äänestäjien oikeuteen valita edustajansa. Edustajat vastaavat tällöin ominaisuuksiltaan äänestäjiään niin sosio-ekonomisen kuin mielipide-edustavuuden näkökulmista. Edustajat hyväksyvät äänestäjiensä tavoitteet, mielipiteet ja ovat valmiita toimimaan niiden puolesta.

(Möttönen 2012, 12.)

Ryynänen (2018, 63) näkee kuntajohtamisen uudistamistarpeessa kaksi erilaista painotusta. Toinen näistä on kansanvaltaisuuden periaate, joka perustuu perustuslain (PeL 731/1999) 121 §:ään ja Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (HE 26/2011). Toinen uudistamiseen ohjaava tarve on tehokkuuden lisääminen hallinnossa. Nämä asettavat merkittäviä reunaehdoja toimintamallien uudistamiselle. Samassa yhteydessä on huomioitava kuntien toiminnassa tapahtuneet muutokset. Kunnat toimivat verkostomaisessa toimintaympäristössä ja tämän vuoksi on löydettävä uusia malleja myös kuntajohtamiseen. Lisäksi kunnissa tapahtuvat muutokset, kuten väestön ikääntyminen ja kysynnän kasvu palvelutarpeissa, haastavat kuntajohtamisen ja erityisesti poliittisen johtajuuden. Ryynäsen mukaan suomalaisen kuntajohtamisen ”kaksipäinen johto” sumentaa poliittista vastuuta. Tästä syystä on poliittista johtajuutta pitää vahvistaa ja tarkentaa tehtävänjakoa politiikan ja hallinnon välillä.

2.5 Poliittisen johtajuuden vaihtoehtoiset mallit

Kuntajohtamisen uudistuksia on mahdollistettu lainsäädännön kautta. Kuitenkin kunnat lopulta päättävät itsehallintoonsa perustuen omasta organisaatiostaan, mihin lainsäädäntö antaa suhteellisen väljät rajat (Ryynänen 2018, 34). Voimassa oleva laki (KuntaL 410/2015) astui voimaan vuonna 2015. Lain keskeisenä tavoitteena on edistää kuntalaisten itsehallintoa ja osallistumismahdollisuuksia. Se sisältää vaihtoehtoisia johtamismalleja, joita ovat perinteinen malli, valiokuntamalli, puheenjohtajamalli, osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt sekä pormestari-malli. Toistaiseksi yleisin malli on perinteinen malli, joka voidaan nähdä eräänlaisena perusmallina. Perinteisessä mallissa kunnanhallituksen alaisena toimivat lautakunnat. Kuitenkin lautakuntarakenteissa ja valta- ja vastuusuhteissa on merkittäviä kuntakohtaisia eroja. (Majava

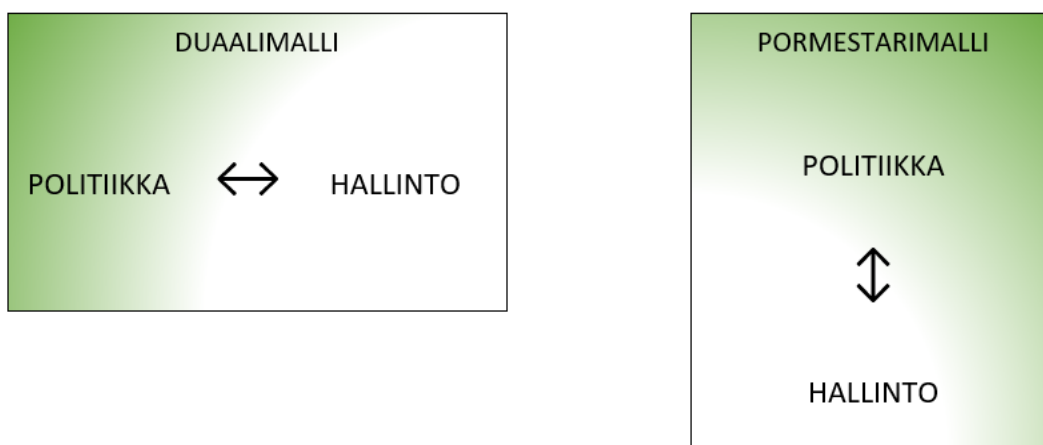
2017, 4.) Tässä mallissa kunnan ylimpään johtoon kuuluvat luottamushenkilöinä toimivat valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat ja ammatillinen sekä virkasuhteessa toimiva kunnanjohtaja. Sen sijaan valiokuntamallissa on otettu mallia eduskunnan työskentelystä. Tällöin valtuusto jakaantuu valiokuntiin, jotka korvaavat perinteisen mallin lautakunnat.

Valiokuntamallissa tarkoituksena on vahvistaa valtuuston valtaa ja selkeyttää duaalimallia. Valtuusto vastaa tässä mallissa poliittisesta johtamisesta. (Möttönen 2012, 21.) Puheenjohtajamallissa kunnanhallituksen jäsenistä valitaan lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat, jolloin mallia voidaan kutsua myös ministerimalliksi. Mallissa pyritään kaventamaan hallituksen ja lautakuntien välistä kuilua, korostaa hallituksen jäsenten vastuuta kunnan toimintojen ohjauksessa ja tuoda eri hallinnonaloille selkeämpi poliittinen johto. (Möttönen 2012, 22.) Edellisten mallien rinnalla ovat yleistyneet koko- ja osa-aikaiset luottamushenkilöt, mikä on suosittu erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi hallituksen puheenjohtaja saa tehtävästään kiinteää palkkiota. Tällöin johtaminen perustuu perinteiseen duaalimalliin, jossa toimivat ammatillinen kunnanjohtaja ja poliittinen kunnanhallituksen puheenjohtaja. Kuitenkin on mahdollista, että luottamushenkilöjohdon vastuuta on lisätty erityisen tärkeissä asioissa kuten poliittisessa yhteydenpidossa ja joissakin poliittisissa valmisteluissa. (Majava 2017, 4.)

Edellä mainittujen mallien lisäksi nykyinen kuntalaki (KuntaL 410/2015) mahdollistaa pormestarihallinnon, jossa kuntaa johtaa poliittisella vastuulla toimiva luottamushenkilö. Malliin voidaan yhdistää perinteinen lautakunta-, ministeri- tai valiokuntamalli. Pormestarin valitsee valtuusto, koska Suomen lainsäädäntö ei mahdollista pormestarin valintaa suoralla vaalilla. Pormestari korvaa kunnanjohtajan ja toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tämä tuli mahdolliseksi Suomessa ensimmäistä kertaa vuonna 2006, kun eduskunta hyväksyi muutokset tuolloin voimassa olevaan kuntalakiin (KuntaL 578/2006). Tampereen kaupunki oli tuolloin aloitteellinen pormestarihallinnon käynnistämiseksi ja otti mallin käyttöön heti vuonna 2007 (Ryynänen 2018, 67). Eduskunnan hallintovaliokunta totesi tuolloin mietinnössään (HaVM 6/2006 vp), että pormestarihallinnon vahvistaa poliittista johtajuutta kunnassa ja tuo johtamisjärjestelmään aiempaa vahvemman kansanvaltaisen vastuelementin.

Pormestarihallinnossa ei valtuuston eikä hallituksen asema muutu. Aiemmat perusperiaatteet kuntajohtamisessa ovat ennallaan. Niitä ovat esimerkiksi valtuuston päätöksenteko, kunnanhallituksen valmistelu ja täytäntöönpanon dualismi. Mallin tavoitteena on vahvistaa hallituksen

puheenjohtajan asemaa poliittisena johtajana. Sitä voidaan pitää merkittävänä askeleena kunnallisessa itsehallinnossa ja se muuttaa perinteistä hallintokulttuuria. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntaa johtaa ammatillisen johtajan sijasta kuntalaisille vastuussa oleva poliittinen johtaja. (Ryynänen 2018, 70.) Muutoksia tapahtuu myös päätöksenteon prosesseissa, koska pormestari vahvistaa poliittista johtajuutta jo asioiden valmisteluvaiheessa. Lisäksi pormestari tuo kasvot kunnan johtamiseen, päätöksenteolle ja avaa uudenlaisia yhteydenpitokanavia kuntalaisille. (Majava 2017, 4.) Leinonen, Vakkala ja Juntunen (2007, 201-202) esittävät kahdenlaista pormestarimallia. He puhuvat virkamiesmallista ja poliittisesta pormestarimallista. Virkamiespormestarilla tarkoitetaan pormestaria, joka korvaa kunnanjohtajan ja hoitaa kunnanhallituksen tai -valtuuston puheenjohtajan tehtäviä tai molempia. Poliittinen pormestari on luottamushenkilö, jonka tehtävänä on hallituksen ja valtuuston puheenjohtajuudet. Tuolloin kunnan organisaatiota johtaa virkamiesjohtaja. Virkamiespormestari toimii sekä hallinnon (*manager*) että politiikan (*leader*) johtajana, jolla on mahdollisuus myös edistää politiikan ja hallinnon välistä yhteyttä. Poliittinen pormestari on vahva poliittinen johtaja, jonka tärkeimpiä tehtäviä ovat poliittisen johtajuuden vahvistaminen, luottamushenkilöiden vallan kasvattaminen ja päätöksenteon tehokkuuden lisääminen.



Kuvio 2. Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde duaalimallissa ja pormestarimallissa

Lainsäädännössä on tapahtunut muutoksia, jotka antavat mahdollisuuksia poliittista johtajuuden vahvistamiseen. Vuonna 2015 uudistettu kuntalaki (KuntaL 410/2015) sisältää vaihtoehtoisia johtamismalleja (perinteinen malli, valiokuntamalli, puheenjohtajamalli, osa- ja kokoai-

kaiset luottamushenkilöt sekä pormestarimalli). Laki selkeytti kunnanhallituksen puheenjohtajan roolia poliittisen yhteistyön johtajana. Tästä huolimatta perinteisellä duaalimallilla on vahva asema kuntajohtamisen mallina ja vaihtoehtoisia malleja on otettu käyttöön varsin vähän. Leinosen (2010, 159) näkemyksen mukaan pormestarimallin, johtamisjärjestelmien uudistamisen ja poliittisen johtajuuden hitaan käynnistymisen taustalla ovat vahva hallintokulttuuri ja hallinnon korostuneisuuden perinteet muun muassa kunnanjohtajan asemaan liittyvässä lainsäädännön kehityksessä. Jonkinlaista aktiivisuuden ja mielenkiinnon heräämistä on kuitenkin havaittavissa, koska Tampereen (2006) ja Pirkkalan (2009) jälkeen pormestarimalliin ovat siirtyneet Helsinki (2017), Tuusula (2017), Kärkölä (2018) ja Puolanka (2018). Lisäksi Lahti (Ahjopalo & Enlund 2018) ja Turku (Ylönen 2019) ovat päättäneet siirtyä pormestarimalliin vuonna 2021.

3. POLITIIKAN JA HALLINNON VÄLINEN SUHDE

3.1 Poliitiikan ja hallinnon dikotomia

Poliitiikan ja hallinnon välisestä suhteesta on kiistelty yli 100 vuoden ajan julkisen hallinnon tieteellisissä keskusteluissa. Näkemyseroja on aiheuttanut se, tulisiko politiikka ja hallinto pitää erillään vai tulisiko ne erottaa toisistaan. Teoria, jossa politiikka ja hallinto nähdään toisistaan tarkasti erillään, kutsutaan dikotomian mukaiseksi malliksi. Arvosteluista huolimatta se on säilyttänyt keskeisen aseman kahdesta syystä. Ensiksikin mallin katsotaan kuvaavan osittain, mutta täsmällisesti politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Toiseksi se antaa normatiivisen mallin, joka perustuu demokratiateoriaan. (Svara 1985, 221.) Dikotomiaan perustuvassa mallissa on nähtävissä kaksi rakennetta, joita ovat neutraali pätevyys ja poliittinen ohjaus. Neutraali pätevyys koostuu kolmesta osiosta: asiantuntemus, puolueettomuus ja hierarkia. Kyse on siitä, että julkishallinnon edustajat antavat asiantuntija-apua politiikan laatimiseen. Samalla hallinnon edustajat säilyttävät alhaisen poliittisen tason ja poliittiset vaikutukset minimoidaan hierarkkisessa hallintorakenteessa. Lähtökohtana on periaate, jonka mukaan julkisen hallinnon tulisi olla irrotettuna politiikasta mahdollisuuksien mukaan. Poliittinen ohjaus koostuu kahdesta rakenteesta, joita ovat poliittinen johtajuus ja lainsäädännön valvonta. Tämäkin perustuu dikotomian periaatteeseen. Siinä hallinnon edustajat määrittelevät ja selkiyttävät yleistä etua ja välittävät ne julkiselle hallinnolle. Poliittisessa johtajuudessa hallinnon edustajat yhdistetään kansalaisiin. Lainsäädännöllinen valvonta taas yhdistää heidät hallinnon edustajiin. Molemmat toiminnot ovat tärkeitä julkisen hallinnon tehtäviä. (Demir 2008, 82.)

Dikotomiaan perustuvassa mallissa politiikan ja hallinnon välillä on hierarkkinen suhde. Hallinnon tehtävänä on poliittisten päätösten toteuttaminen mutta hallinnollinen harkintavalta on kuitenkin sallittua. Dikotomian on katsottu vahvistavan demokratian luotettavuutta ja toisaalta ammatillisen johtamisen suunnittelukykyä. Mallin mukainen toiminta edellyttää työnjakoa päättäjien ja hallinnon välillä, koska ne palvelevat eri tarkoituksia. Poliitiikan tehtävänä on antaa poliittista ohjausta hallinnolle ja politiikasta erillään toimivan hallinnon tehtävänä on toteuttaa tehtyjä arvovalintoja konkreettisiksi toimenpiteiksi. Erityisesti julkisen hallinnon tehtävänä on tuoda erityisosaamista ja puolueetonta asiantuntijuutta politiikan prosesseihin. (Demir 2008, 81-82.)

Weber (1922) kehitti (ks. Niiranen ym. 2013, 18-19) klassisen byrokratiamallin, jonka mukaan hallinto jakautuu selkeästi politiikkaan ja hallintoon. Tällöin organisaatiossa on kansalaisia edustavia poliittisia päättäjiä sekä valmistelua ja toimeenpanoa edustava hallinto. Poliitiikan tehtävänä on luoda visioita, päämääriä ja tehdä päätöksiä. Sen sijaan hallinnon tehtävänä on toteuttaa käytännössä poliittisia päätöksiä. Möttösen mukaan (1997, 75) Weberillä oli näkemys, että kansalaiset eivät pysty hallitsemaan itseään. Tämän vuoksi siihen tarvitaan hallintoa eli byrokratiaa, joka edustaa pysyvyyttä ja johon kansalaiset voivat luottaa. Tahmasebi (2011, 133) viittaa Weber (1922) väitteeseen, jonka mukaan politiikka on liian heikkoa hallinnollisen vallan hillitsemiseksi ja tästä syystä hallinnon on pysyttävä politiikan ulkopuolella. Viranhaltija ei saa harjoittaa politiikkaa eikä hänen tarvitse tehdä sitä mitä poliitikon on välttämättä tehtävä eli taistella. Samalla hallinto pysyy poliittisten kiistojen ulkopuolella.

Tarkasteluun toivat 1930-luvulla Gaus, White ja Dimock toisenlaisen näkökulman, jonka mukaan hallinnolla tulisi olla rooli politiikan suunnittelussa (*policymaking*). Tästä huolimatta 1940-luvulla dikotomian malli hallitsi julkista hallintoa. (Tahmasebi 2011, 135). Tuolloin Woodrow Wilson (1941, 494) käsitteli dikotomian mukaista hallintomallia artikkelissaan ”*The study of administration*”, jonka mukaan hallinnon kysymykset eivät ole poliittisia ja hallinnon tulisi olla politiikan ulkopuolella. Wilson oli huolissaan puoluejärjestelmän korruptoituneesta ja politisoivasta puuttumisesta hallinnon asioihin. Lisäksi poliittinen päätöksenteko on sattumanvaraista ja sen valvonta on heikkoa. Hän ehdotti politiikan ja hallinnon selkeää erottelua ja hän pyrki suojelemaan hallintoa. Samoihin aikoihin Waldo (1948) tarkasteli aiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja hänen mukaansa (ks. Möttönen 1997, 75) yksinkertainen jako politiikkaan ja hallintoon on puutteellinen. Jako tulisi tehdä kahden toiminnon kautta, joita ovat ratkaisu ja täytäntöönpano.

Kritiikki dikotomiaa kohtaan vahvistui ja 1950-luvulle mennessä sitä pidettiin vanhentuneena. Appleby (1949) tarkasteli (ks. Tahmasebi 2011, 135) dikotomiaa teoksessaan ”*Policy and Administration*”, jossa hän piti mahdottomana tehdä institutionaalista eroa politiikan ja hallinnon välillä. Appleby vertasi dikotomiaa kolikkoon, jossa politiikka ja hallinto ovat saman kolikon kaksi puolta eikä voida puhua kahdesta erillisestä toiminnasta. Samalla tavalla Herbert A. Simon (1957) kyseenalaisti (ks. Möttönen 1997, 76) politiikan ja hallinnon täydellisen erottamisen teoksessaan ”*Administrative behavior*”. Hallinnon kokonaisuus sisältää kaksi prosessia, joissa poliittiseen prosessiin kuuluvat arvot ja hallinnollista prosessia ohjaavat tosiasiat. Näiden

täydellinen erottaminen on mahdotonta, koska ihmiset eivät pysty toimimaan täysin rationaalisesti. Koska hallinnon toteuttavat ihmiset, tarkastelua ei voida tehdä tieteellisissä menetelmissä tekniikkana. David Easton (1965) näkee (ks. Möttönen 1997, 76), ettei poliittishallinnollisesta järjestelmästä toiminnasta ole mahdollista erottaa toisistaan politiikkaa ja hallintoa. Tämä johtuu hänen mielestään järjestelmän tuotoksista eli ratkaisuksista ja palveluista, jotka syntyvät politiikan ja hallinnon yhteisvaikutuksesta.

Uusi julkisen johtamisen (New Public Management) aikakauden yhteydessä 1980-luvulla tapahtui dikotomian paluu. Johtamisessa korostuvat yksityistäminen, hajauttaminen ja tuottavuus. (Tahmasebi 2011, 136.) Malli sisältää ajatuksen politiikan ja hallinnon erottamisesta toisistaan, jossa politiikan tehtävänä on antaa hallinnolle suunta ja hallinnon tehtävänä on käytännön toteutus. Hallinnossa on vahva ammatillinen painotus ja sekä johtamistapaan liittyy yritysmäisiä piirteitä, kuten markkinoiden ja kilpailun hyödyntäminen. (Hakari 2013, 35, 41.) Tahmasebi (2011, 137) viittaa Christensenin ja Laegreidin (2001) tarkasteluun, jonka mukaan politiikan ja hallinnon toimintojen erottaminen on tehokkaampaa kuin niiden integrointi. Tämä noudattaa uuden julkisen johtamisen taloudellisuuden ja tehokkuuden toimintamalleja.

Keskusteluissa politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta näkyvät eri aikakausien vaihtelut ja painotukset siitä, voidaanko ja pitääkö politiikka ja hallinto erottaa toisistaan. Yksiselitteistä vastausta ei ole vielä kukaan antanut. Tänä päivänä johtaminen kuitenkin perustuu vahvasti yhteistyöhön ja verkostojen johtamiseen, joka noudattaa *uuden julkisen hallinnan (New Public Governance)* johtamismallia. Toiminta ei noudata dikotomiamallia eikä politiikkaa ja hallintoa eroteta toisistaan. (Hakari 2013, 35-34.) Hakarin, Stenvallin ja Ranniston (2013, 132) mukaan uusi julkinen hallinta edustaa julkisjohtamisen uudistamisen ”kolmatta aaltoa” ja mallissa yhdistyvät aiempien julkisen johtamisen parhaat ominaisuudet ja uudet täydentävät ratkaisut.

3.2 Dikotomialle vaihtoehtoja

Keskustelu dikotomiasta on jatkunut, koska se on helppo selittää politiikan ja hallinnon selkeiden roolien kautta toisin kuin malli jaetuista rooleista. Dikotomian mallissa ei rajoiteta hallinnon osuutta politiikassa, mutta samanaikaisesti malli sekä suojaa hallintoa valvonnalla että palvelee politiikan etuja. Tämä avaa mahdollisuuden, että poliitikot voivat siirtää vastuun epämiellyttävistä päätöksistä hallinnolle. (Tahmasebi 2011, 141.) Huges (2012, 6) pitää politiikan ja

hallinnon dikotomiaa myyttinä, koska käytännössä politiikka ja hallinto ovat toisiinsa yhteenkietoutuneita. Hänen näkemyksensä mukaan ilmiö on nähty jo pitkään julkisessa hallinnossa, mutta johtamisen mallit eivät ole tämän mukaisia ja myytti on säilynyt.

Dikotomian mallin mukainen hallinto voidaan nähdä normatiivisena ihanteena, mutta se on ristiriidassa useiden empiiristen tutkimusten kanssa. Poliitiikan ja hallinnon väliset vuorovaikutussuhteet käytännössä ovat teoriaa monimutkaisempia. Tosiasiallisesti hallinnon edustajat ovat mukana suuressa määrin suunniteltaessa visioita ja tavoitteita poliittisella tasolla. Heidän osallistuminensa ei rajoitu ainoastaan keinojen valintaan, vaan siihen liittyy myös päämääriä ja hallinto toimii aktiivisesti myös poliittisella tasolla. Yhtä lailla poliitikot näkevät tarpeelliseksi osallistua suoraan äänestäjiensä asioiden hoitamiseen, puuttua hallinnolle kuuluviin kysymyksiin ja olla aktiivisesti mukana toimeenpanossa. Voidaan oikeutetusti kyseenalaistaa hallinnon ja politiikan välinen normatiivinen työnjako. Näiltä osin byrokratian malliin kohdistunut kritiikki saa vahvistusta. (Hansen & Ejersbo 2001, 734.) Dikotomian mallin mukaiselle tarkastelulle politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta on synnyttänyt vaihtoehtoisia tarkastelumalleja, joita tarkastellaan seuraavaksi.

Aberbachin, Putnamin ja Rockamin tarkastelunäkökulmat politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen

Aberbach, Putnam ja Rockman (1981) ovat löytäneet neljä erilaista tarkastelua politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen (ks. taulukko 1). Ensimmäinen malleista perustuu varhaisimpiin teorioihin ja selvään tehtäväjakoon politiikan ja hallinnon välillä. Poliitikot tekevät politiikkaa ja viranhaltijat huolehtivat hallinnosta. Poliitiikan tehtävänä on ilmaista kansalaisten tahto ja viranhaltijat toteuttavat sen. Mallin mukaan hallinnon kysymykset eivät ole poliittisia kysymyksiä ja tarkastelu noudattaa Weberin tulkintaa byrokratiasta, jonka tehtävänä on poliittisten päätösten toimeenpano täsmällisesti ja oikein. (Aberbach ym. 1981, 4; Möttönen 1997, 77).

Taulukko 1. Aberbachin, Putnamin ja Rockamin tarkastelunäkökulmat politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen (Aberbach ym. 1981, 4-17)

Politiikka ja hallinto erotetaan	<ul style="list-style-type: none"> • Poliitikot tekevät politiikkaa ja päätöksiä • Hallinto toimeenpanee päätökset • Hallinnon kysymykset eivät ole poliittisia
Faktat ja intressit erotetaan	<ul style="list-style-type: none"> • Politiikka ja hallinto vaikuttavat politiikan sisältöön • Poliitikot edustavat arvoja ja kiinnostusta • Hallinto tuo faktat ja osaamisen
Tasapainomalli	<ul style="list-style-type: none"> • Politiikka ja hallinto molemmat tekevät politiikkaa • Politiikka edustaa laajasti kansalaisia • Hallinto edustaa organisoituja intressiryhmiä
Puhdas hybridi	<ul style="list-style-type: none"> • Politiikkaa ja hallintoa ei voi erottaa • Politiikka byrokratisoituu • Hallinto politisoituu

Toinen tarkastelu kuvaa politiikan ja hallinnon välistä suhdetta faktoilla ja intresseillä. Mallissa sekä poliitikot että viranhaltijat toteuttavat politiikkaa mutta selvästi erottuvilla toiminnoilla. Hallinto tuo faktat sekä osaamisen ja politiikka tuo kiinnostuksen ja arvot. Lisäksi viranhaltijat pitävät huolen teknisestä tehokkuudesta ja poliitikot painottavat reagoitokykyä oleellisesti kuntalaisia koskeavissa kysymyksissä. (Aberbach ym. 1981, 6). Merkityksellistä on, että valta on poliitikoilla ja viranhaltijat luovuttavat osaamisensa päätöksenteon käyttöön. Hallinnollakin on mahdollisuus vaikuttaa politiikan sisältöön, mutta poliitikkojen ensisijainen tehtävä on yhtensovittaa erilaiset intressit. (Möttönen 1997, 77.)

Kolmas malli tarkastelee politiikan ja hallinnon välistä suhdetta energian ja tasapainon näkökulmasta, jolloin politiikkaa tekevät niin poliitikot kuin viranhaltijat. Politiikka edustaa laajasti kansalaisia, organisoitumattomia ryhmiä ja hallinto tuo näkemyksiä kapeammin eli organisoituilta intressiryhmiltä. Poliitikkojen suhtautuminen saattaa olla intohimoista, puoluepoliittista ja ideologista. Tämän vastakohtana viranhaltijat käsittelevät asioita pragmaattisesti, harkitusti ja käytännönläheisesti. Näin toimimalla poliitikot hakevat asioiden kautta julkisuutta, nostavat

esille innovatiivisia kysymyksiä ja energisoivat poliittista järjestelmää. Hallinto toimii mieluummin taka-alalla ja tavoittelee politiikan tasapainoa. (Aberbach ym. 1981, 9.) Mallissa myös viranhaltijat voivat edustaa kansalaisia, mutta tähän on olemassa kolme rajoitusta. Hallinto ei kykene huomioimaan organisoitumattomien intressejä, jonka takia tarvitaan kansalaisia edustavia poliitikkoja. Toisekseen viranhaltijat keskittyvät omaan sektoriin, jolloin heidän intresseihinsä kuuluvat vain oman alan kansalaiset ja poliitikoille kuuluvat sektorien rajat ylittävät kokonaisuudet. Kolmanneksi viranhaltijat saavat linjat ja suunnat annettuina päinvastoin kuin poliitikot, joilla on mahdollisuus päättää linjauksista ja tarkistaa niitä. Edellä kuvatussa mallissa hallinto ja politiikka täydentävät toisiaan, eivätkä ne ole toisiensa vastakohtia. (Möttönen 1997, 77.)

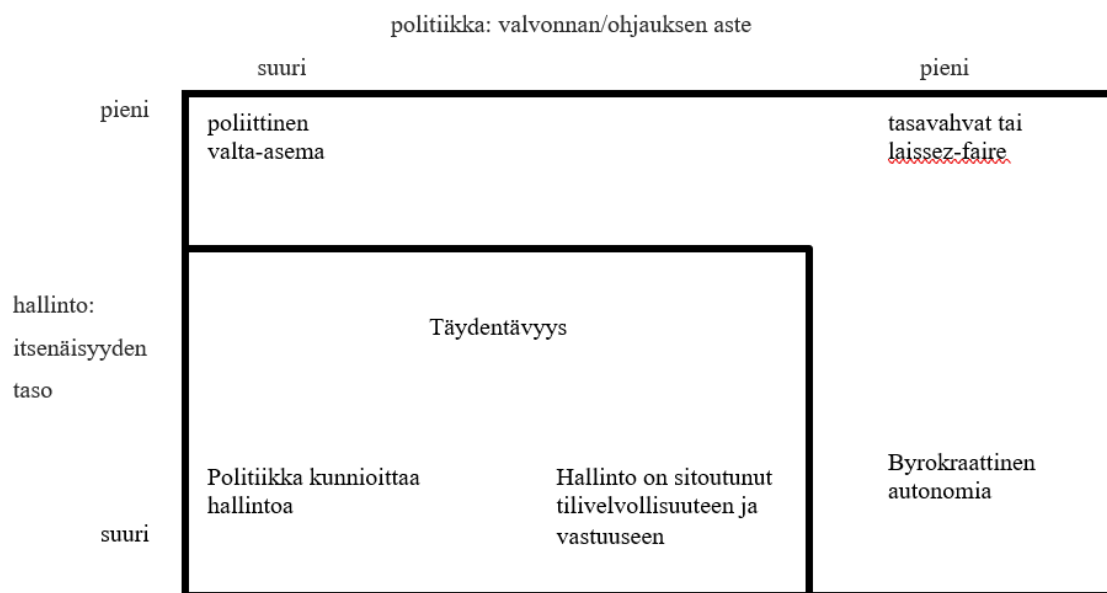
Neljäs malli on puhdas hybridi, jossa hallinto politisoituu ja politiikka byrokratisoituu. Poliitikkaa ja hallintoa ei voida erottaa toisistaan ja toimintaa tarkastellaan kokonaisuutena. Hallinnolla on poliittinen merkitys, jossa tehdään tärkeitä päätöksiä, suunnitellaan ja johdetaan toimintoja (Möttönen 1997, 78). Mallissa on nähtävissä eräänlaista kabinettitoimintaa, jossa hiotaan viranhaltijoiden poliittisia taitoja ja muutamien vuosien jälkeen saavutetaan eliitin asema. (Aberbach ym. 1981, 17.) Poliitiikan tekemisessä on tuolloin mukana niin poliitikot kuin viranhaltijat, jotka keskittyvät entistä enemmän keskinäiseen kanssa käymiseen. Tässä tapauksessa politiikka ja hallinto näkyvät kansalaisille yhtenä kokonaisuutena. Vastuu ja valtasuhteet ovat tällöin kansalaisille näkymättömiä. (Möttönen 1997, 78.)

Täydentävyysmalli

James H. Svara (2001, 176-183) on rakentanut täydentävyysmallin, joka perustuu politiikan ja hallinnon väliseen kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen. Toiminnassa painottuvat vuorovaikutus, jaettu vastuu ja vastavuoroisuuden vaikutus. Mallissa vaaleilla valitut luottamushenkilöt ja hallinnon edustajat toimivat yhteistyössä moitteettoman hallintotavan saavuttamiseksi. Keskeisiin rooleihin nousevat vuorovaikutus ja riippuvuussuhteet. Kuitenkin toimintaa ohjaavat politiikan ja hallinnon erilaiset roolit ja arvot. Mallissa nähdään, että politiikan ja hallinnon tehtävät ovat osittain päällekkäisiä ja lisäksi toisiaan tukevia.

Täydentävyys korostaa keskinäistä riippuvuutta, erillisiä rooleja, noudattaa riippumattomuutta, poliittisen ohjauksen kunnioittamista ja sitoutumista politiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Tämä tapahtuu tavalla, joka edistää yleistä etua, kunnioittaa päättäjiä samalla kun kunnioittaa

lakia, tukee oikeudenmukaista vaalikamppailua, arvostaa politiikkaa ja tukee ammattikunnan standardeja. Svaran näkemyksen mukaan täydentävyys tunnustaa politiikan ja hallinnon keskinäisen riippuvuuden ja vastavuoroisen vaikutuksen. (Niiranen ym. 2013, 19-20; Tahmasebi 2011, 139.)



Kuvio 3. Poliitiikan ja hallinnon välinen vuorovaikutus täydentävyysmallin mukaisesti (Svara 2001, 179)

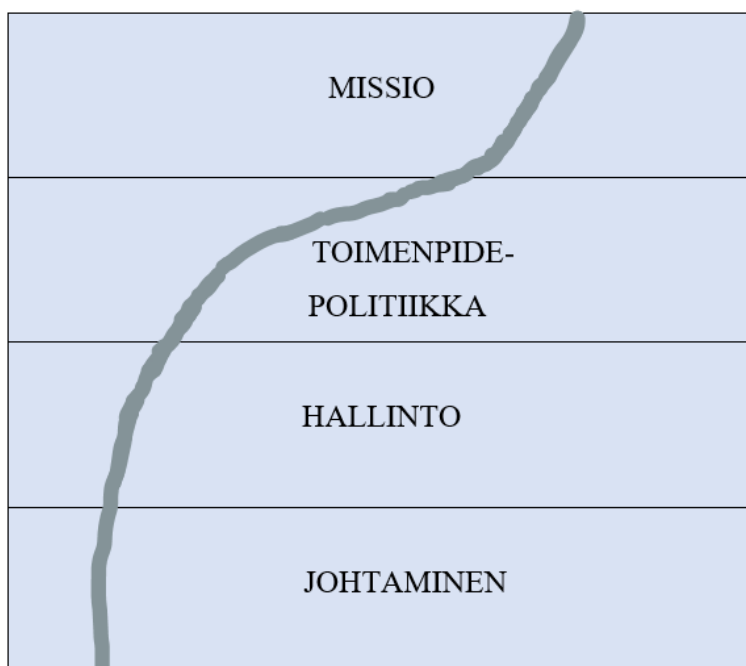
Täydentävyysmallissa on nähtävissä neljä käsitteellistä toimintoa, joita ovat politiikka (*politics*), toimenpidepolitiikka (*policy*), hallinto (*administration*) ja johtaminen (*management*). Poliitiikka ja hallinto nähdään dikotomian sijasta jatkumona. Täydentävyysmallissa politiikka ja johtaminen pidetään erillisinä toimintoina, jossa laajat poliittiset linjaukset tapahtuvat luottamushenkilöiden toimesta ja hallinto huolehtii rutiinien johtamisesta. Toisin sanoen vaaleilla valitut luottamushenkilöt eivät ole mukana käytännön johtamistyössä. Hallinto on mukana huomattavasti pienemmässä roolissa poliittisissa toiminnoissa ja pidättäytyvät puoluepolitiikasta. Täydentävyysmallin näkökulmaan sisältyy dualismi, joka näkyy jaettuina rooleina toimenpidepolitiikan suunnittelussa (*policy making*) ja hallinnossa. Hallinnon tehtävänä on asettaa kysymyksiä päätöksenteolle ja politiikan tehtävänä on ohjata, suunnitella ja kontrolloida. (Svara 2001, 176-183.)

Täydentävyysmallia voidaan pitää käsitteellisenä kehyksenä, joka sisältää vuorovaikutuksen ja vaihtoehdon dikotomialle. Lisäksi malli perustuu ehtoihin politiikan ja hallinnon välisen eron ylläpitämiseksi, jossa ne kuitenkin samalla osittain sekoittuvat ja määrittelevät arvoja kompleksisen suhteen säilyttämiseksi. (Tahmasebi 2011, 141.) Malli voidaan nähdä politiikan ja hallinnon välisen ohjauksen ja ammatillisen itsenäisyyden vuorovaikutuksena, jolloin ohjauksella valitaan suunta ja huolehditaan kokonaisuuksista. Sen sijaan ammatillisella itsenäisyydellä tarkoitetaan asioiden valmistelua ja päätösten toimeenpanoa, jotka tapahtuvat hallinnon toimesta. (Svara 2001, 179.) Tämä tehtäväjako antaa tilaa politiikan ja hallinnon väliselle vuorovaikutukselle ja samalla myös vaihtoehtoisille toimintatavoille. Mikäli toiminta perustuu joko poliittiseen valta-asemaan tai byrokraattiseen autonomiaan, politiikan ja hallinnon välille syntyy arvostuksen puute. Tällöin politiikan edustajat eivät arvosta hallinnon edustajia tai hallinnon edustajat eivät arvosta politiikan edustajia. (Niiranen ym. 2013, 20.)

Tehtävälähtöinen malli

Svara (1985, 221-224) määrittelee tehtävälähtöisen mallin, joka perustuu joiltakin osin vastuun jakamiseen politiikan ja hallinnon välillä. Malli on jaettu neljään eri toimintoon, joita ovat missio (*mission*), toimenpidepolitiikka (*policy*), hallinto (*administration*) ja johtaminen (*management*). Nämä sulautuvat toisiinsa muodostaen jatkumon puhtaasta politiikasta puhtaaseen johtamiseen. Eri toiminnot ovat kuitenkin erotettavissa käsitteellisesti. Poliitiikan tehtävänä on määritellä missio eli päämäärät ja hallinto vastaa johtamisen ohjelmista. Sen sijaan toimenpidepolitiikka ja hallinto sijoittuvat mission ja johtamisen väliin. Nämä ovat politiikan ja hallinnon yhteisen vastuun piiriin kuuluvia ja toiminnoissa on molemmille hyväksytty rooli. Toimenpiteet kuitenkin edellyttävät päämäärien määrittelyä ja yksityiskohtaista toimenpidepolitiikkaa, mutta toisaalta edellä mainitut edellyttävät hallintoa ja johtamista. Vastuu missiosta ja johtamisesta on dikotomian mukaista, jolloin vastuuta toimenpidepolitiikasta ja hallinnosta on vaikea erottaa toisistaan.

Politiikan alue



Hallinnon alue

Kuvio 4. Poliitiikan ja hallinnon toiminta-alueet (Svara 1985, 228)

Tehtävälähtöisessä mallissa missiolla viitataan organisaation filosofiaan, jolloin toiminnalle määritellään laajat tavoitteet ja samalla myös asiat, joita ei haluta tehdä. Kuntaorganisaatiossa tavoitteellisia kysymyksiä ovat esimerkiksi palvelut, verotus, talousarvio ja poliittiset suuntaukset. Poliitiikan tehtävänä on määritellä päämäärät, mikä on demokratiateorioiden normatiivinen vaatimus. Hallinto voi esittää suosituksia ja neuvoja siitä mitä tulisi tehdä. Näillä voi olla myös vaikutusta päämäärien asettamisessa, mutta lopullisista päätöksistä vastaa kuitenkin politiikka. (Svara 1985, 224-225.)

Toimenpidepolitiikalla tarkoitetaan keskipitkän aikavälin poliittisia päätöksiä, joita voivat olla talousarvioon liittyviä kysymyksiä, erilaisia toimenpideohjelmia tai palvelutasoon ja -verkkoon liittyviä päätöksiä. Vuorovaikutus politiikan ja hallinnon välillä on yleistä, koska hallinto antaa neuvoja ja suosituksia päätöksentekoon. Poliitiikka ja hallinto nähdään yhteen kietoutuneina, koska politiikka ei voi tehdä päätöksiä ilman hallintoa. Myöskään hallinto ei voi toimia ilman poliittista ohjausta. Mallin toimenpiteillä tarkoitetaan erityisiä päätöksiä, säännöksiä ja käytäntöjä, joilla saavutetaan poliittiset tavoitteet. Toiminta on suhteellisen byrokraattista ja voidaan

jakaa neljään eri osioon, joita ovat käytettävien toimintatapojen määrittäminen, päätösten täytäntöönpano, palveluiden järjestämiseen puuttuminen ja lainsäädännön valvonta. Hallinnolla saattaa olla vapauksia ja mahdollisuuksia päättää toimenpidepolitiikasta mutta toisaalta täytäntöönpano saattaa olla hyvinkin yksityiskohtaisesti määriteltyä. Toimenpidealue voi olla politiikan kiinnostuksen kohteena, jolloin poliittinen ohjaus on voimakasta. Svaran mukaan näin tapahtuu esimerkiksi kiistanalaisissa ja yksittäisissä tapauksissa. (Svara 1985, 225-226.)

Mallin neljäs toimenpide on johtaminen, jolla tarkoitetaan politiikkaa ja hallintoa tukevia toimia. Johtaminen sisältää organisaation inhimillisiä, aineellisia ja tietoon pohjautuvia resursseja, joita hyödyntämällä tavoitellaan parasta hyötyä. Lisäksi johtaminen kattaa erilaisia vaihtoehtoja palveluiden järjestämiseen, mikä ei kuitenkaan ole toimenpidepolitiikkaa. Sen sijaan johtaminen on esimiesosaamista, jossa politiikka on joiltakin osin mukana. Se vahvistaa muutoksia johtamisessa tai toisinaan käynnistää uudistuksia. Poliitiikan tarkoituksena ei ole puuttua johtamisen yksityiskohtiin, koska päättäjät ovat mukana palveluihin liittyvissä kysymyksissä mutta eivät käytännön tason henkilöstöpolitiikassa. (Svara 1985, 227.)

3.3 Kuntajohtamisen haasteita politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa

Perinteisessä suomalaisessa kuntajohtamisessa politiikan ja hallinnon dikotomia näkyy dualistisena johtamisjärjestelmänä, jossa johtaminen jakaantuu sekä poliittisille että ammatillisille johtajille. Ideaalina johtamisena olisi, että poliittinen ja ammatillinen johtaminen perustuisivat tasapainoiseen ja toimivaan yhteistyöhön, mutta käytännössä näin ei välttämättä tapahdu (Leinonen 2012, 57). Leväsvirran (1999, 24) mukaan roolit ovat muuttuneet ja todennäköisesti johtavien viranhaltijoiden roolit ovat lähentyneet poliitikkojen roolia. Hakarin (2012, 49-50) mielestä Tampere siirtyi pormestarimalliin, koska kaupunginjohtajan tehtävässä sekoittuivat virka- ja poliittinen johtajuus. Hän lainaa väitöskirjassaan Heurun (2000) näkemystä siitä, että kunnanjohtaja voi olla virkamies ilman virkamiehelle kuuluvaa toimenkuvaa. Tällöin kunnanjohtaja saattaa olla kunnan poliittinen johtaja ilman poliittista valtaa ja vastuuta.

Epäselvä tehtävän jako on sekoittanut dikotomiaan perustuvan mallin mukaista johtamista ja samalla hämärtää rooleja hallinnon ja politiikan välillä. Epätoivottava suuntaus on ollut, että hallinto päättää politiikalle kuuluvista asioista ja politiikka tunkeutuu hallinnon vastuulla oleviin asioihin. (Möttönen 1997, 82.) Toisaalta lainsäädännön takia politiikan rooli on muuttunut

aiempaa strategisempaan suuntaan, jolloin päätöksenteko vaatii vahvaa osaamista ja asiantuntemusta. Samalla politiikan rooli kuntajohtamisessa on heikentynyt. (Leinonen ym. 2007, 35.) Vahvan ammatillisen johtamisen kunnissa poliittisilla päättäjillä on hallintoa täydentävä rooli. Toisaalta vahvassa poliittisessa johtajuudessa ammatillinen johtaminen on tiukassa poliittisessa ohjauksessa ja sen voidaan katsoa häiritsevän hallinnon johtamista. (Leinonen 2012, 57.) Ryy-nänen (2007, 4) näkee asian toisin. Hänen mukaansa Suomessa on pidetty itsestäänselvyytenä, että politiikka ja hallinto toimivat tietynasteisessa tasapainossa. Hän ei näe tähän perusteita eikä hän löydä juridisia perusteita esimerkiksi perustus- tai kuntalaista. Viime kädessä päätösvalta on aina poliittisella vallalla, joten tasapaino hallinnon ja politiikan välillä ei voi toteutua. Ryy-näsen (2018, 44) mukaan kunta on poliittinen yhteisö ja perusteet löytyvät perustuslaista. Kan-salaisten rooli kunnassa on keskeinen ja tämä edellyttää osallistumisen oikeutusta politiikan kautta. Tästä syystä demokratialla ja kansanvaltaisuudella tulee olla vahva rooli.

Politiikan ja hallinnon asema kuntayhteisössä poikkeavat toisistaan. Poliitikot arvioivat amma-tillista johtoa ylhäältäpäin ja äänestäjät valvovat alhaaltapäin poliitikkoja (Ryy-nänen 2018, 27). Kunnassa poliittinen vastuu ja viime kädessä myös vastuu päätöksistä kuuluvat poliittisille päättäjille (Ryy-nänen 2008, 51). Teoreettisesti selkeää politiikan ja hallinnon kuntajohtamista sekoittaa suomalainen erikoisuus, jonka mukaan organisaation ylimpään johtoon kuuluvat val-tuuston puheenjohtaja, hallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Ryy-nänen (2008, 58; 2018, 37) kutsuu tätä kolmen keisarin valssiksi, joka hajottaa johtajuutta ja tuo kuntajohtamiselle useat kasvot. Tämä on vahvistanut kollektiivisen johtamisen perinnettä ja pakottanut kunnan-johtajan ottamaan vastuulleen myös poliittista johtajuutta. Harisalon ym. (1992, 101-102) mu-kaan kuntajohtamisen kaksoisorganisaatiomuoto on yksinkertaisuudessaan selkeä, mutta ei vas-taa todellisuutta. Ideologisista ja arvolähtöisistä valinnoista vastaava politiikka ja käytännön toteutuksesta vastaava hallinto ovat toiminnallisesti, rakenteellisesti ja vallankäytön näkökul-masta kietoutuneet tosiinsa. Keskeisessä roolissa ovat politiikan ja hallinnon välinen työnjako ja tehtäväalueet, joiden rinnalla on tehtävä- ja palveluprosesseja. Toiminnoissa roolijaot voivat olla epäselviä, jolloin virallisen kuntaorganisaation lisäksi voi syntyä piilossa toimiva epäviral-linen organisaatio. Se voi olla merkittävä asema informaation ja vallankäytön näkökulmasta.

Leväsvirran (1999, 26) mukaan politiikan ja hallinnon välinen epäsuhta johtuu yliedustetusta hallinnosta ja päätöksenteon prosessista. Yliedustetulla hallinnolla tarkoitetaan henkilöstöä,

jonka määrä on moninkertainen verrattuna luottamushenkilöihin. Epätasapainoa lisää, että luottamushenkilöillä ei ole mahdollisuutta perehtyä asioihin kokopäiväisesti. Poliitiikalta ei voida edellyttää samanlaista asiantuntijuutta kuin hallinnolta ja tämä voi pahimmillaan johtaa epärealistisiin odotuksiin politiikan näkökulmasta. Niiranen ym. (2013, 18) pitää tärkeänä päätöksenteon prosessia, jossa hallinnolla on aktiivinen ja johtava rooli. Tällä tarkoitetaan päätöksenteon kaikkia eri vaiheita: aloitteen tekoa, valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Poliittisen johtajuuden näkökulmasta tiedolla on tärkeä rooli, jolloin politiikan ja hallinnon välinen vuorovaikutus ja yhteistyö konkretisoituvat poliittisen päätöksentekijän käyttäessä hallinnon tuottamaa tietoa. Päätöksenteossa saadaan tietoa, käytetään tietoa ja hyödynnetään annettua tietoperustaa. Prosessi edellyttää toimivaa keskinäistä vuorovaikutusta poliittisen ja hallinnon välillä. Aimo Ryyänen (2018, 36, 9) näkee vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta tiedon ja tiedonvälityksen rooleja oleellisina. Hänen mukaansa hallinto toteuttaa valmistelua, jossa tehdään arvovalintoja ilman poliittista vastuuta. Toisaalta hallinnolla on käytettävissä kaikki oleellinen tieto ja rajattomat mahdollisuudet perehtyä siihen. Tämän kautta hallinto saa ylivertaisen aseman suhteessa luottamushenkilöihin.

Käytännössä politiikan ja hallinnon väliset suhteet eivät esiinny puhtaina, vaan kysymys on niiden välisestä suhteesta johtamiskulttuurissa. Mikäli poliittisella johtajuudella on ylivalta, hallinto nähdään täytäntöön panijana poliittisille linjauksille ja päätöksille. Tässä tapauksessa hallinnosta ei esitetä uusia avauksia eikä poikkeavia näkemyksiä poliittisille linjauksille. Hallinnon valtaa voidaan pitää demokratian vastaisena ja tästä syystä toimintaa ohjaavat ja johtavat kuntalaisia edustavat poliitikot. Sen sijaan hallintojohtoisessa mallissa poliitikot ovat alisteisessa asemassa. Tällöin hallinto käyttää ylivaltaa, edustaa kuntaa ja ohjaa kunnan poliittista suuntaa. Poliitiikalla on ainoastaan päätöksentekijän rooli, eikä sillä ole mahdollisuutta tuoda uusia näkemyksiä kunnan kehittämiseen tai päätöksentekoon. Tuolloin politiikka toimii ainoastaan päätösten perustelijoina kuntalaisille. (Möttönen 2012, 32-33.)

Tyypillisesti keskustelu politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta kohdistuu usein valtaan. Yleistä on, että päättäjien näkemyksen mukaan valtaa on siirtynyt liikaa ammatilliselle johdolle ja hallinnon näkökulmasta päättäjät sotkeutuvat liikaa operatiivisiin asioihin. Möttösen (2012, 31-32) mukaan tämä tarkastelu on liian kapea-alaista ja olisikin tarkasteltava politiikan ja hallinnon välisen yhteistyön sisältöä ja laatua. Tavoitteena pitää olla politiikan ja hallinnon välinen

rakentava ja luottamuksellinen yhteistyösuhde. Poliitiikan ja hallinnon välistä suhdetta ja sen erilaisia vaihtoehtoja voidaan kuvata seuraavasti:

	Luottamushenkilöiden vaikutus vähäistä	Luottamushenkilöiden vaikutus suurta
Viranhaltioiden valta vähäistä	Ulkoa johdettu kunta	Poliittinen ylivalta
Viranhaltijoiden valta suurta	Viranhaltijajohtoisuus	Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rakentava yhteistyö

Kuvio 5. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteet ja eri vaihtoehdot (Möttönen 2012, 32)

Vallan lisäksi pitkäaikaisia kiistan aiheita politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa ovat olleet päätöksenteon prosessit ja niissä tapahtuva poliittinen ohjaus. Ryynänen (2018, 33) on todennut, että poliittisten päättäjien ohjaus on rajattu koskettamaan ainoastaan muodollista päätöstä. Kuntajohtamisessa on hyvin tyypillistä, että päätös syntyy kompromissina hallinnon valmistelusta vaihtoehdoista. Ryynänen näkee, että valmistelu sisältää merkittäviä arvovalintoja ja päätöksentekoa. Tämän vuoksi valmistelua ei voi jättää yksinomaan hallinnon eli ammattijohtajien toteutettavaksi. Leväsvirta (1999, 27) näkee saman ongelman. Hän katsoo, että politiikan on vaikea puuttua asioiden valmisteluun. Mikäli näin tapahtuu, tämä nähdään poliitikkojen keskuudessa negatiivisena politikointina. Lisäksi poliitikko saattaa törmätä hallinnon kiinteään yhtenäiseen rintamaan, mikäli poliitikolla on erilainen mielipide valmistelussa olevaan asiaan. Kuitenkin poliitikkojen on viranhaltijoita vaikeampi muodostaa yhtenäinen näkemys, joka johdetaan pääsääntöisesti politiikkaan kuuluvista ideologisista eroista. Tästä syystä poliitikko joutuu usein valitsemaan eräänlaisen tarkastajan roolin, jolloin hän työskentelee pääsääntöisesti ratkaisujen ja ongelmien parissa.

Politiikan ja hallinnon välinen yhteistyö on tärkeää ja sen onnistuminen edellyttää selkeää työnjakoa, määriteltyjä vastuualueita ja asianmukaista ohjausta politiikan ja hallinnon välillä. (Ryy-nänen 2018, 44.) Lisäksi asioiden kompleksisuus ja moniulotteisuus edellyttävät aktiivisia ja vahvoja vuorovaikutustaitoja. Harisalo ja Aarrevaara (2006, 259-260) ovat lähestyneet politiikan ja hallinnon vuorovaikutusta puhekulttuurin näkökulmasta ja sen vaikutuksista päätöksentekoon. He näkevät, että poliittiseen johtajuuteen kuuluvat asioiden kehittäminen ja edistäminen eivät toteudu parhaalla mahdollisella tavalla erilaisten poliittisten ohjelmien kautta. Sen sijaan esimerkiksi taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta edistäisivät oivaltava, uutta luova ja yhteyksiä rakentava puhekulttuuri. Päättäjien tulisi kiinnittää huomiota tehokkuutta lisäävien prosessien sijasta vuorovaikutuksien vahvistamiseen. Harisalo ja Aarrevaara (mt.) lainaavat Esko Kilven näkemystä, jonka mukaan aktiivinen vuorovaikutus päättäjien keskuudessa vahvistaa päätösten arvoa ja koko organisaation toiminnan laatua. Toimiva puhekulttuuri vahvistaa päätösten laatua, osumatarkkuutta ja vaikuttavuutta. Samaan tulokseen on päätenyt Nii-ranen ym. (2013, 45-46) tutkimuksessaan, jonka mukaan vuorovaikutus on merkittävässä roolissa politiikan ja hallinnon välillä. Toimivan vuorovaikutuksen edellytyksenä on ensisijaisesti luottamus, jota edistävät toiminnalliset rakenteet ja henkilösuhteet. Erityisesti hallinnon näkökulmasta vuorovaikutusta edistävät rakenteelliset mahdollisuudet, henkilösuhteet, politiikan edustajien sosiaaliset taidot ja epävirallinen yhteydenpito.

Poliittinen johtajuus on arvojen ja erilaisten mielipiteiden yhteensovittamista. Käytännössä tämä tarkoittaa neuvotteluja ja kompromisseja (Juntunen 2010, 38). Poliittiseen johtajuuteen kuuluvat erilaiset mielipiteet asioista, jotka sovitetaan yhteiseksi näkemykseksi (Möttönen 2012, 8-9). Lisäksi poliittinen johtajuus on vuorovaikutusta ja päätöksentekoa, joilta edellytetään tavoitteita ja arvoja. Suomessa kuntajohtaminen on perinteisesti jaettu ammatilliseen ja poliittiseen johtajuuteen, jossa vaalien kautta valittujen päättäjien tehtäväksi kuuluu poliittinen johtajuus. Tehtäväjako on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Poliittinen johtajuus on heikentynyt ja rajan veto politiikan ja hallinnon välillä on hämärtenyt. Yli 100 vuoden ajan on kiistelty siitä, tulisiko politiikka ja hallinto erottaa toisistaan ja onko tämä ylipäänsä mahdollista. Politiikan ja hallinnon kaksijakoisuudesta käytetään käsitettä dikotomia, jota voidaan pitää normatiivisena ideaalimallina. Tätä on kuitenkin käytännössä vaikea toteuttaa ja rinnalle on tuotu dikotomiasta poikkeavia tarkasteluja, joissa tehtävät nähdään yhteenkietoutuneina. Toiminta politiikan ja hallinnon välillä perustuu kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen ja vastuu on joiltakin osin jaettua. Näihin perustuu esimerkiksi Svaran (mt.) täydentävyysmalli.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Laadullinen tutkimus lähestymistapana

Tämä tutkielma on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jota käytetään ihmistieteissä ja sitä pidetään ymmärtävänä tutkimuksena. Tämä erottaa laadullisen tutkimuksen määrällisestä tutkimuksesta, jota pidetään luonnontieteisiin keskittyvänä ja selittävänä tutkimuksena. (Tuomi & Sarajärvi. 2009, 66). Laadullisia menetelmiä voidaan pitää työkaluina, koska tarkastelussa on empiirinen ilmiö ja sen tutkiminen (Eskola & Suoranta 2014, 14-15). Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on kuvata jotakin tapahtumaa, ymmärtää jotakin toimintaa tai tulkita teoreettisesti jotakin ilmiötä (Eskola ym. 2014, 61). Laadullista tutkimusta voidaan pitää myös tapaustutkimuksena, koska ei ole tarkoitus tehdä empiirisesti yleistäviä päätelmiä kuten kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on löytää yleistyksiä kyseisen aineiston tulkinnoista ja aineiston kokonaisuus on tästä syystä tärkeää. (Eskola ym. 2014, 66).

Eskola ja Suoranta (2014, 146) esittävät laadulliselle analyysille ja tulkinnoille kahta lähestymiskulmaa. Yksi tapa on pysyä tiukasti aineistossa, analysoida ja muodostaa tulkintoja tiukasti aineistosta. Toinen tapa on noudattaa laadullisen analyysin ja tulkinnan periaatetta, joka on Eskolan ja Suorannan (mt.) mukaan Garfinkelin (1967) alun perin esittämä. Tuolloin aineistoa pidetään teoreettisen ajattelun lähtökohtana, apuvälineenä tai tulkintojen lähtökohtana, jolloin tapaa voidaan kutsua hitaan ajattelun apuvälineeksi.

Laadullinen analyysi voidaan jakaa kolmeen analyysitapaan, joita ovat aineistolähtöinen, teoriasidonnainen ja teoriaohjaava analyysi (Tuomi & Sarajärvi 2018, 80). Tämän tutkielman tutkimusmetodina käytetään teoriaohjaavaa analyysiä, jolloin aineisto analysoidaan systemaattisesti ja objektiivisesti (Tuomi ym. 2009, 103). Abstrahoinnissa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin ”jo ennakkoon tiedettyinä” (Tuomi ym. 2009, 117). Teoria toimii apuna, mutta analyysiä ei ole sidottu teorian perusteella. Analyysissä tunnistetaan aikaisemman tiedon vaikutus, mutta se ei testaa teoriaa. Aiemman tiedon tarkoituksena on avata uudenlaisia ajatuksia tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi ym. 2018, 81.) Tutkimuksen kannalta teoriaohjaava analyysi tukee tutkimista, koska ilmiön määrittely on vapaata suhteessa teoriaosan jo tiedettyyn tietoon (Tuomi ym. 2009, 98).

Edellä mainittujen lisäksi laadullista analyysiä voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Analyysi voidaan tehdä lähtökohdasta, jolloin aineisto kertoo vääristelemättä totuutta ja on mahdollisuus saada totuudenkaltaista tietoa. Toisaalta laadulliseen aineistoon voi suhtautua suhteellisemmin ja samalla ajatella sen olevan järjestetty tiettyä tarkoitusta varten, jolloin ratkaisevassa asemassa ovat tutkijan tutkimusintressi ja -tavoitteet. (Eskola ym. 2014, 142.) Teoriaohjaavassa analyysissä aineisto voidaan kerätä vapaasti ja aluksi analyysissä edetään aineistolähtöisesti. Loppuvaiheessa analyysiin tuodaan ohjaavia ajatuksia tutkielman teoreettisesta osuudesta. (Tuomi ym. 2018, 81.)

Tässä tutkielmassa aineisto muodostuu haastatteluista, jolloin laadullinen tarkasteluote tukee tutkimusta. Tämä siistä syystä, että teksti on ”eräs näkökulma aiheeseen kuin aiheeseen”, ja voidaan puhua myös laadullisen tutkimuksen vapaudesta (Eskola ym. 2014, 143, 8). Tapauksia käsitellään laadullisessa tutkimuksessa ainutlaatuisena, jolloin annettu tulkinta on yksi mahdollinen vastaus esitettyyn kysymykseen. On olemassa käsitys, että on olemassa yhtä monta todellisuutta kuin on henkilöitä. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 22). Nämä näkökulmat tukevat tämän tutkimuksen tutkimusotetta ja samalla saadaan uutta tieteellisesti tutkittua tietoa pormestarmallista, politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta ja poliittisesta johtajuudesta.

4.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty neljästä pormestarikunnasta. Tutkimuskohteita ovat Tampere, Pirkkala, Helsinki ja Puolanka (ks. taulukko 2). Nämä edustavat eri kuntakokoja, sijaitsevat maantieteellisesti kattavasti eri puolilla Suomea ja näiden kuntien pormestarialleissa on eroja. Tampereella on pisin ja Puolangalla lyhin kokemus pormestarmallista.

Taulukko 2. Perustietoja tutkimuksen pormestarikunnista (Tampereen, Pirkkalan, Helsingin ja Puolangan hallintosäännöt, Kuntaliitto 2019 b)

Tampere	Pormestarimalli 1.1.2007- Pormestari toimii hallituksen puheenjohtajana Konsernijohtaja toimii esittelijänä Pormestarilla valmistelu-/esittelyvastuu talousarviossa ja strategiassa Kolme apulaispormestaria Asukasluku 235 239 (31.12.2018)
Pirkkala	Pormestarimalli 1.1.2009- Pormestari toimii hallituksen puheenjohtajana ja esittelijänä Pormestari nimeää kansliapäällikön, joka johtaa konsernihallintoa Asukasluku 19 368 (31.12.2018)
Helsinki	Pormestarimalli 1.6.2017- Toimii hallituksen puheenjohtajana Kansliapäällikkö toimii esittelijänä Pormestarilla valmistelu-/esittelyvastuu talousarviossa ja strategiassa Neljä apulaispormestaria Asukasluku 648 042 (31.12.2018)
Puolanka	Pormestarimalli 15.5.2018- Toimii hallituksen puheenjohtajana ja esittelijänä Hallintojohtaja johtaa hallinnon ja elinvoimapalveluiden toimialaa Asukasluku 2 597 (31.12.2018)

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu seitsemästä teemahaastattelusta. Kohdekuntia lähestyttiin keväällä 2019 sähköpostilla (ks. liite 1), joka osoitettiin pormestarille ja organisaation ylimmälle viranhaltijalle. Koska tutkielmassa on tarkoituksena ymmärtää pormestarimallia politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, haastateltavien valinta tukee tutkimuksen tarkoitusta. Poliittisena johtajana pormestari edustaa pormestarimallissa politiikkaa ja ylin viranhaltijan organisaation ammatillisena johtajana hallintoa. Haastatteluihin osallistuivat kolme pormestaria ja neljä viranhaltijaa, jotka ovat pormestarin suorassa alaisuudessa työskentelevä joko hallintojohtaja, konsernijohtaja tai kansliapäällikkö. Haastattelut toteutettiin kesä- ja elokuussa 2019 ja ne toteutettiin kasvotusten: yksi Oulussa ja muut pormestarikunnissa paikan päällä.

Haastattelut tehtiin teemahaastatteluna ennakkoon laadituilla kysymyksillä (Liite 2), jotka toimivat keskustelua ohjaavana ja suuntaa antavana pohjana haastatteluihin. Kysymykset lähetettiin ennakkoon haastateltaville ja varsinainen haastattelu nauhoitettiin digitaalisilla nauhureilla. Haastattelut toteutettiin vuorovaikutteisina ja keskustelevina, jolloin pyrittiin käsittelemään ohjeellisesti ennakkoon laaditut kysymykset ja teemat. Kysymysrunгон laajuuden vuoksi kaikkiin

kysymyksiin ei nähty välttämättömyytenä vastata tai joissakin tapauksissa aika rajoitti kaikkiin kysymyksiin vastaamista. Jokaisessa haastattelussa kuitenkin pystyttiin käsittelemään tutkimuksen kannalta oleelliset kysymykset. Haastattelujen kesto vaihteli 40 ja 100 minuutin välillä. Keskustelut litteroitiin tekstimuotoon heti haastattelujen jälkeen. Haastattelujen tunnelma oli vapautunut, haastateltavat olivat perehtyneet kysymyksiin ennakkoon ja he halusivat olla mukana uuden tieteellisen tiedon tuottamisessa.

Haastattelu on yleisimpiä tapoja kerätä aineistoa laadulliseen tutkimukseen. Haastattelun tavoitteena on selvittää, mitä henkilöllä on mielessään. Haastattelun avulla halutaan tietää jotain ihmisestä ja mitä hän ajattelee. Haastattelu on vuorovaikutusta, jolloin molemmat osapuolet vaikuttavat toisiinsa. Teemahaastattelussa haastattelija varmistaa, että kaikki teema-alueet käydään haastattelussa läpi. Haastattelulle on tyypillistä, että se on ennalta suunniteltu, haastattelijan alulle panema, haastattelija ylläpitää keskustelua, haastattelija tuntee roolinsa ja kertomisista käsitellään luottamuksellisesti. (Eskola ym. 2014, 86-87.) Haastattelujen tarkoituksena on saada mahdollisimman paljon tietoa ja haastateltaviksi voidaan valita henkilöitä, joilla on kokemusta ja tietoa tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi ym. 2018, 63-64). Pormestarimallista on kokemusta vain pienellä osalla suomalaisista kunnista, joten haastattelut antavat parhaan mahdollisen empiirisen aineiston aiheen tutkimiseen. Edellä mainitut näkökulmat puolsivat tämän tutkielman empiirisen aineiston kokoamista haastatteluilla.

4.3 Aineiston analyysi

Tutkimuksen empiirinen aineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysinä. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 92-93) jakavat sisällön analyysin kolmeen eri vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe on aineiston pelkistäminen eli redusointi, jonka jälkeen aineisto ryhmitellään eli klusteroidaan ja lopuksi laaditaan aineiston käsitteellistäminen eli abstrahointi. Aineiston pelkistämisessä on kyse haastatteluaineiston karsimisesta, jolloin siitä otetaan pois epäolennainen ja se voi olla tiedon tiivistämistä tai pilkkomista. Tätä ohjaa tutkimustehtävä, jolloin esiin nostetaan tutkimustehtävälle olennaiset ilmaukset ja aineistosta etsitään tutkimustehtävän kysymyksillä niitä kuvaavia ilmaisuja. Aineiston klusteroinnissa aineistosta etsitään samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä, jonka jälkeen samaa tarkoittavat ryhmitellään ja yhdistetään luokaksi. Tämä nimetään luokkaa kuvaavalla käsitteellä, joka voi olla ominaisuus, piirre tai käsite. Samalla ryhmittelyn kautta syntyvät alaluokat, jotka kootaan yläluokaksi. Ryhmittelyn jäl-

keen seuraa abstrahointi, jolloin erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Abstrahoinnissa yhdistellään yläluokkia niin kauan kuin se on tutkimuksen kannalta mahdollista. Analyysin aikana empiirisestä aineistosta edetään kohti käsitteellisempää muotoilua tutkittavasta ilmiöstä ja samanaikaisesti saadaan vastaus tutkimuskysymykseen. (Tuomi ym. 2018, 109-112.)

Tässä tutkimuksen analyysi aloitettiin lukemalla haastattelut useaan kertaan, jonka jälkeen empiirisestä aineistosta alleviivattiin ja merkittiin eri värisillä post-it-lapuilla pelkistettyjä ilmaisuja (reduointi). Apuna käytettiin tutkimuskysymyksiä ja vaihe tehtiin aineiston ehdoilla. Pelkistetyt ilmaisut (ks. taulukko 3) koottiin Excel-tilin sivuille, josta samankaltaiset ryhmiteltiin samalle sivulle (klusterointi).

Taulukko 3. Tutkimuksen teoriaohjaavan sisällönanalyysin eri vaiheet esimerkkinä

Pelkistetty ilmaisu: vuorovaikutus	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä
<i>...niin kyllähän se ääretömän tärkeä on meidän yhteispeli! (H5)</i>	Vuorovaikutus, yhteistyö ja luottamus politiikan ja hallinnon välillä	Vuorovaikutus	Pormestari politiikan ja hallinnon tasapainoilijana
<i>...suurin osa arjen haasteista korjaantuu, kun kommunikointia tehostetaan ja hälvennetään niitä epäluuloja. (H2)</i>	Yhteydenpito ja avoimuus valtuutettujen kanssa		

Taulukkoon syntyi alaluokista useita sivuja ja pelkistetyistä ilmaisuista syntyi yhdistelmällä alaluokkia, joita ovat esimerkiksi *pormestarin tehtävät*, *vuorovaikutus politiikan ja hallinnon välillä*, *persoona* ja *konflikti*. Nämä alaluokat yhdistettiin ja niistä muodostettiin yläluokka, joista esimerkkinä on *vuorovaikutus*. Yläluokkia yhdistämällä muodostui yhdistävä käsitteistö, joista esimerkkinä voidaan mainita *pormestari politiikan ja hallinnon tasapainoilijana*. Teorian liittäminen aineistoon tapahtui yläluokkien muodostumisen yhteydessä (abstrahointi). Yläluokkien kautta syntyi vastauksia tutkimuskysymyksille, jotka käydään läpi tutkimustuloksien yhteydessä. Aineiston teoriaohjaavaa analyysiä voidaan esimerkillä kuvata seuraavan taulukon mukaisesti:

4.4 Tutkimuksen luotettavuuden arviointia

Tutkimuksen luotettavuus on arvioitava liittyen käsitteisiin reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetilla viitataan tuloksien toistettavuuteen ja validiteetilla viitataan kykyyn mitata sitä, mitä oli tarkoitus mitata. (Hirsjärvi ym. 2004, 216-217.). Reliabiliteetti saavutetaan systemaattisuudella ja tulkinnan luotettavilla kriteereillä, jolloin analyysissä avataan tehdyt valinnat, rajaukset ja analyysiä ohjaavat periaatteet. Sen sijaan validiteetti tarkoittaa aineiston ja tulkintojen arviointia, jolloin keskeistä ovat käsitteiden ja tulkintojen analyysi, sen laatu ja järjestelmällinen avaaminen tutkimuksessa. (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 27.) Voidaan puhua myös tieteellisen tieteen objektiivisuudesta, jolla tarkoitetaan arvovapautta, neutraaliutta ja ympäröivästä yhteiskunnasta riippumattomuutta. Nämä ovat ihmistieteissä mahdotonta toteuttaa täydellisesti, koska tutkimuksen kohteina ovat sosiaaliset ilmiöt ja ne sisältävät aina arvolatauksia. Tutkimus voidaan suorittaa objektiivisesti, kun henkilökohtaisista ja tietoisista intresseistä irrottaudutaan. Samalla tulee tiedostaa, että tutkimusilmiöstä tavoittaa vain osan ilmiöstä ja vain tietystä näkökulmasta. (Lindblom-Ylänne, Paavilainen, Pehkonen ja Ronkainen 2011, 11-12.) Tutkija joutuu jatkuvasti miettimään ratkaisuja ja arvioimaan analyysin kattavuuteen ja tutkimuksen luotettavuuteen. Kuitenkin on muistettava tiedeyhteisön kyseenalaistava rooli, jonka yhtenä tarkoituksena on epäillä. On myös huomioitava, että tutkija on tulkitsija ja havaintojen tekijä. (Eskola ym. 2014, 210.)

Tässä tutkimuksessa pyritään mahdollisimman kattavaan ja avoimeen tutkimusprosessin kuvaukseen. Tutkimuksen onnistumisen kannalta on merkityksellistä saavuttaa riittävän kattava ja monipuolinen aineisto. Tätä edisti pormestarikuntien myötämielinen suhtautuminen aiheeseen ja tutkimuksen tekemiseen. Suomessa on tällä hetkellä seitsemän pormestarikuntaa, joista neljä on mukana tässä tutkimuksessa. Tätä voidaan pitää tutkimuksen kannalta riittävänä. Haastatteluista syntyi 80 sivua litteroitua tekstiä, jota voidaan pitää kattavana. Lisäksi tutkimuksen luotettavuutta vahvistetaan alkuperäisillä lainauksilla tutkimusaineistosta.

Tutkimuksen luotettavuutta lisää laaja tieteellinen keskustelu politiikan ja hallinnon dikotomiasta, joka liitetään monipuoliseen empiiriseen aineistoon analyysin yhteydessä. Sen sijaan haasteellisuutta tuo poliittisen johtajuuden määritelmiin liittyvät kielikysymykset. Suomen kielestä ei ole löydettävissä yhtä täsmällisesti kuvaavia sanoja kuin englannin kielessä. Tästä syystä

tutkimuksessa käytetään luotettavuuden varmistamiseksi tarvittaessa käsitteiden yhteydessä sekä suomen että englannin kielen ilmaisuja. Tutkimuksessa käytetyt käsitteet, kuten esimerkiksi poliittinen johtajuus sekä politiikan ja hallinnon välinen suhde, pohjautuvat kattavaan teoreettiseen keskusteluun, jotka tukevat tutkimuksen luotettavuutta.

Lindblom-Ylänne, Paavilainen, Pehkonen ja Ronkainen (2011, 70-72) pitävät tutkijan kokemushistoriaa tärkeänä osatekijänä tutkimuksessa. Tämä siitä syystä, että tieto on ihmisten ja ihmisyhteisöjen tuottamaa. Tutkimus on menetelmien seuraamista ja loogista päättelyä, joka näkyy tutkimustyössä oivaltamisena, tulkintana, vakuuttamisena ja ymmärryksellä tehtyjä valintoja. Tällöin on kyseenalaista edellyttää inhimillisen toimijan poistamista tieteestä, koska tutkijatonta tutkimusta ei ole olemassa. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta tutkijan on valittava positio, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan tutkijan suhdetta tutkittaviin ja tutkijan tietoisesti valitsemaa roolia. Tutkittavat voivat olla informantti, yhteistyökumppani tai kohde. Oma-kohtaiset kokemukset poliittisesta johtajuudesta voivat helpottaa haastattelutilanteiden etenemisessä ja empiirisen tutkimusaineiston tulkinnassa. Vahva kokemus kunnallispolitiikasta voi tuoda haasteita tutkijan position asettamisessa, jolloin tulee tarkasti rajata pois omat käsitykset tutkimustyöstä. Tutkija on ollut tässä tutkimuksessa tietoinen positiostaan ja lähestynyt tutkimusaihetta vain tutkimuksellisesta näkökulmasta.

5. TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Pormestari kansanvaltaisuuden vahvistajana

Pormestari tuo päätöksenteolle ja kunnalle kasvot

Pormestarikunnissa kuntalaiset ovat tärkeässä roolissa. Tutkimusaineistosta käy ilmi, että pormestari toimii kuntalaisille kunnan ja päätöksenteon kasvoina. Tämän katsotaan selkeyttävän kuntajohtamista kuntalaisten suuntaan, jolloin avoimuus lisääntyy ja poliittisen johtajuuden kasvot selkiintyvät. Kaikki haastatellut pormestarit ovat valtuutettuja, joten he ovat asettuneet kuntalaisten arvioitavaksi vaaleissa ja lunastaneet mandaatin. Tämä tekee eron kunnanjohtajan johtamaan kuntaan, jossa ammattijohtajan valitsee valtuusto joko määräaikaiseen tai toistaiseksi voimassa olevaan tehtävään ilman kuntalaisten vaaleissa osoittamaa arviota. Pormestarin valtuusto valitsee poliittisin perustein vaalikauden ajaksi, jolloin hänen tulee nauttia valtuuston enemmistön luottamusta valinnan yhteydessä ja koko vaalikauden ajan. Kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa pormestarin valintaan edustuksellisen demokratian kautta ja arvioida kuntajohtamisen linjaa vaalien yhteydessä. Tässä tutkimuksessa ainoastaan Puolanka on päättänyt siirtyä pormestariin kesken vaalikauden, jolloin kuntalaisten arvio nähdään seuraavissa kunnallisvaaleissa vuonna 2021. Vaalituloksen noudattaminen kunnan johtamisessa koetaan kuntalaisten näkökulmasta oikeudenmukaisena mallina, koska päätöksenteolla vaikutetaan yhteisiin asioihin. Tästä syystä kuntalaisilla tulee olla tieto, kuka päätöksiä tekee ja tätä tietoa pormestari täsmentää.

... yks tavoitteista se, että saatais vaaleille ne kasvot, se slogan, jota käytetään. Se olis avointa... (H1 pormestari)

*...olis niin ku reilumpaa, että kuntalaiset saa niin ku sen politiikan tai vaalien kautta kasvot niin ku sille, että kuka sitä tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttää. (H1 vi-
ranhaltija)*

Pormestarikunnissa koetaan kansanvaltaisuuden vahvistuvan ja vaalien tulosta halutaan myös kunnioittaa kunnan johtamisessa. Kaikissa tutkimusaineiston kunnissa pormestari on valittu kunnallisvaalien tuloksen perusteella suurimmasta puolueesta. Tuloksista käy ilmi, että pormestari on lisännyt toimintaa kansalaisrajoitusten ja pormestarin tärkeimpänä tehtävänä pidetään toimintaa kuntalaisten suuntaan. Tämä näkyy aiempaa aktiivisempaa osallistamisena,

joka tapahtuu erilaisissa asukastilaisuuksissa, kuulemisissa ja keskusteluina sosiaalisessa mediassa. Haastatteluissa tulee esille, että hallinnon rooli korostuu politiikkaa tukevana. Kuntalaisten esittämiin kysymyksiin tarvitaan hallinnon tuottamaa tietoa ja pormestari hyödyntää hallinnon asiantuntijuutta kuntalaisten kanssa käymissä vuoropuheluissa. Mallin etuna nähdään, että pormestarin kautta kuntalaiset saavat aiempaa nopeammin vastauksia kysymyksiin ja vuorovaikutus on aiempaa toimivampaa. Tämä voidaan nähdä pormestarin näkökulmasta vastuukysymyksenä kuntalaisille. Hallintoa edustavat haastateltavat myöntävät, että kuntalaisten yhteydenotot ohjautuvat pormestarimallissa aiempaa enemmän luottamushenkilöille ja samassa yhteydessä hallinnon rooli kuntalaisten kanssa käytävässä dialogissa vähenee tai se ainakin muuttuu.

...kyllähän tää koko kansalaisrajaapinnassa toimiminen on niin ku kasvanut. Että koko ajan meillä on sitä erilaista foorumia, missä pitää olla ... ja se, että niin ku meillä pormestari pystyy sitä tekemään... (H1 viranhaltija)

...tiedetään ja me voidaan jakaa täällä organisaatiossa niitä kysymyksiä ja saatuja tietoja. Meille vastataan - jos mulle tulee kysymys, ja otan täältä kysymyksen, niin kyllä ne saa aika nopeesti sen vastauksen täältä organisaatiosta. Jos yksittäinen kansalainen kysyy jostain organisaation – tää on aika hidas prosessi täällä mutta kyllä ne tulee aika nopeesti mulle se kysymys ja vastaus siihen. (H3 pormestari)

...on ehkä semmonen tota tahto ja niin ku tapa myöskin ehkä kuunnella niin ku äänestäjiä eri tavalla kuin meillä niin ku meillä virkajohdolla aikasemmin oli. Niin ku tässä, kaiken näköisissä tilaisuuksissa ja kuulemisissa ja sosiaalisessa mediassa ja niin ku tämmösissä, että ... Että kyllähän meillä tämmöstä niin ku kansalaisten ja kaupunkilaisten osallistamista tehdään niin kun muutenkin. Paljon yritetään sitä lisätä niin ku koko ajan... (H3 viranhaltija)

Tutkimustulokset osoittavat, että politiikan ja hallinnon roolit selkiintyvät kuntalaisvaikuttamisessa, jolloin politiikan tehtävänä on toimia aktiivisesti kuntalaisten suuntaan ja hallinnon tehtävänä on tukea osallisuutta valmistelutyön kautta. Merkityksellisenä voidaan pitää, että pormestarimalli on muuttanut hallinnon tapaa kuunnella kuntalaisia. Eduskunnan hallintovaliokunta (HaVM 6/2006 vp) on todennut, että pormestarimalli voi tuoda kuntien johtamisjärjestelmään aiempaa vahvemman kansanvaltaisuuden vastuuelementin. Tämän tutkimuksen valossa voidaan katsoa, että pormestarikunnissa kansanvaltaisuutta halutaan tavoitella esimerkiksi osallisuutta vahvistamalla. Pormestari johtaa luottamushenkilönä kuntaa, käy aktiivisesti vuoropuhelua kuntalaisten kanssa ja on lunastanut äänestäjien mandaatin kunnallisvaaleissa, jolloin toteutuu Ruostetsaaren ja Holttisen (2001, 68) esittämä kansanvaltainen oikeutus.

Tutkimustuloksia tukee Ryynäsen (2010, 15) määritelmä itsehallinnosta ja demokratiasta kansan määräävyytenä. Tämä toteutuu pormestarimallin mukaisessa kuntajohtamisessa, joka voidaan nähdä Ryynäsen tavoin myös organisaatiomuotona.

...ja se on pormestari ... se on valittu edustamaan suurta joukkoa ihmisiä. Silloin toimitaan niiden ... minkä mandaatin ne on antanu. (H4 viranhaltija)

Pormestarimallissa demokraattisen prosessin kautta valittu pormestari korvaa ammatillisen kunnanjohtajan. Samalla tapahtuu muutos politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, koska kuntaa johtaa poliittisesti valittu luottamushenkilö. Muutos on merkityksellinen kansanvaltaisuuden ja demokratian näkökulmasta. Tuloksista käy myös ilmi politiikan ja hallinnon välinen riippuvuussuhde, jossa poliittinen johtaja eli pormestari hyödyntää hallinnon tuottamaa tietoa ja asiantuntemusta. Tämä voidaan nähdä yhteisenä pyrkimyksenä moitteettomaan hallintotapaan, jolloin politiikan ja hallinnon vuorovaikutukseen ja riippuvuussuhteeseen perustuvat erilaiset roolit ja tehtävät korostuvat (Demir 2012, 526). Tästä voidaan esimerkkinä mainita toimivat prosessit kuntalaisten palautteiden ja kyselyiden käsittelyissä, joista pormestari kantaa vastuun ja hallinto vastaa sisällön tuottamisesta.

Tulosten mukaan pormestari toimii kasvona kuntalaisten suuntaan. Hän on avoimesti poliittinen henkilö, joka määrittelee tavoitteita, tunnistaa arvot sekä ylläpitää että muuttaa niitä (Ryynänen 2018, 26). Pormestarimallissa kuntalaiset nähdään aktiivisessa roolissa, koska heillä on mahdollisuus vaalien yhteydessä ohjata pormestarin valintaa edustuksellisen demokratian kautta. Tämä voi antaa pormestareille erityisen motivaation ja toimintaan tavoitteellisuutta, koska kuntalaiset ovat antaneet heille mandaatin tehtävään. Tärkeänä tutkimustuloksena voidaan pitää osallisuuden kasvavaa ja vahvistuvaa roolia koko kuntaorganisaatiossa. Hallinnon näkökulmasta pidetään tärkeänä, että kuntalaisten suuntaan politiikalla on kasvot.

Mutta kyllä se on meillä niin ku, että on selkeesti kasvot kuntalaisiin päin ja niin ku politiikan se juu... ne on niitä ratkaisuja ja päätöksiä, mitkä eniten vaikuttaa kuntalaisiin. Se on se juttu. (H2 viranhaltija)

...demokratia ja niin ku kansanvaltaisuus kuuluu nyt tietysti olennaisesti tähän pormestarimalliin ...haluan olla mahdollisimman paljon sinne asukkaiden suuntaan ja me mietitään koko ajan paljon esimerkiksi osallistamista. Hallinto tekee osallistamissuunnitelman ja järjestetään monen näköstä. Mutta niin se – se on tärkeä, se on keskeisessä roolissa (H1 pormestari)

Tutkimustuloksista on nähtävissä Platonin käsitys poliittisesta johtajuudesta kutojana (Fenwick 2016, 289-290). Kuntalaisilla on uudenlainen mahdollisuus vaikuttaa kunnan kasvojen valintaan ja arvioida myös kuntajohtamisen linjauksia vaalien yhteydessä. Pormestariksi valitaan useimmiten valtuutettu. Myös varavaltuutetun valinta pormestariksi on hallintosäännön mukaan mahdollinen joissakin kunnissa. Mikäli suora kansanvaali olisi mahdollinen, kuntalaisten rooli pormestarin valinnassa vahvistuisi. Tämä ei kuitenkaan ole nykyisellä lainsäädännöllä mahdollista.

Vuoropuhelu kuntalaisten kanssa on aktiivista

Haastateltavat kokevat, että kuntalaisten on helpompi lähestyä pormestaria kuin kunnanjohtajaa. Ammatilliseen kunnanjohtajaan liitetään hierarkkisuus, joka mahdollisesti nostaa yhteydenottojen kynnystä. Pormestari on yksi kuntalaisista ja hänet koetaan omaksi. Haastateltavien mukaan pormestarin yksi tärkeimmistä tehtävistä on olla kuntalaisten saavutettavissa, jolloin suora palaute on arkipäiväistä ja kuntalaiset ottavat aktiivisesti yhteyttä. Vuoropuhelu voi tapahtua arkisissakin ympäristöissä kuten kaupan kassalla. Kuntalaisten asiat voivat liittyä esimerkiksi kaavoitukseen tai päivähoitokysymyksiin eikä palaute ole aina positiivista. Pormestarit myöntävät, että yhteydenottoihin liittyy usein tyytymättömyys johonkin asiaan. Pormestarin ja kuntalaisten välistä dialogia kuitenkin helpottaa, että kuntalaiset tietävät kuka kuntaa johtaa, kenen vastuulle johtaminen ja päätöksenteko kuuluvat. Tutkimusaineiston mukaan tämä toimintamalli edistää läpinäkyvyyttä, sujuvoittaa palauteprosesseja ja vahvistaa asukaslähtöisyyttä.

Ja sitten, sitten yhteydenottoja tulee meihin.... Sitten on sekin, että ollaan niin ku helpommin lähestyttäviä... (H3 pormestari)

...ihmisillä niillähän on joku hierarkia-arvot kohdallaan niin ehkä niillä on ollut jonkunlainen se kynnys siinä kunnanjohtajassa...mutta tuota se että sehän on tuo ihan tavallinen ihminen... (H2 pormestari)

Kyllä se minusta on aika hyvin, ja kuntalaiset ovat ottaneet kyllä sitte pormestarin ... että otetaan pormestariin yhteyttä ja kerrotaan pormestarille. (H2 viranhaltija)

Tuloksista käy ilmi uuden julkisen hallinnan mukainen johtaminen, jossa osallisuus ja demokratia ovat keskeisessä roolissa. Johtamismallissa huomio kiinnittyy kuntalaisten luottamuk-

seen, prosessien avoimuuteen ja demokraattiseen dialogiin (Hakari ym. 2013, 131). Pormestarin ja kuntalaisten väliset keskustelut vahvistavat myös poliittista johtajuutta, jolloin poliittinen johtajuus kiinnittyy Mintzbergin (1980, 56) käsitykseen johtajuuden rooliin vuorovaikutuksessa. Tulokset osoittavat, että pormestari toimii organisaationsa keulakuvana ja symbolina. Tämä noudattaa Mintzbergin (mt.) tarkoittamaa vuorovaikutuksen roolia johtajuudessa. Voidaan todeta, että kuntalaisten ja pormestarin välinen yhteydenpito ja palaute noudattavat poliittisen johtajuuden tunnusmerkkejä.

Tutkimustulokset tukevat Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (1981, 4-6) näkemystä, jossa politiikka ja hallinto erotetaan toisistaan. Ne osoittavat, että pormestari käy aktiivista vuoropuhelua kuntalaisten kanssa. Hallinto jää kuntalaisille piiloon ja hallinnon tehtävät keskittyvät politiikkaa tukeviksi; valmistelu- ja toimeenpanotehtäviin. Perinteisessä duaalimallissa kuntalaisia sekoittaa suomalainen erikoisuus, jota Ryyänen (2008, 37) kutsuu kolmen keisarin valsiksi tarkoittaen kuntajohtamisen useita kasvoja eli valtuuston puheenjohtajaa, hallituksen puheenjohtajaa ja kunnanjohtajaa. Tämä tekee kuntalaisten näkökulmasta politiikan ja hallinnon tehtäväjaon epäselväksi. Tämä ongelma näyttäisi vähenevän pormestarimallissa ja pormestarin yksi tärkeimmistä tehtävistä on tuoda esille kuntalaisia koskettavia kysymyksiä. Tulokset osoittavat, että tämä toteutuu käytännössä ja samalla pormestarimalli selkeyttää työnjakoa politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa.

Tarkastelua voidaan jatkaa myös toisesta Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin (mt.) näkökulmasta, jolloin politiikka ja hallinto vaikuttavat politiikan sisältöön. Tässä tapauksessa hallinto tuo osaamisen ja faktat. Poliitiikan tehtävänä on tuoda arvot ja erilaisia intressejä. Tutkimustuloksissa pormestarilla on aktiivista yhteydenpitoa kuntalaisten kanssa ja hallinnon rooli on tiedon tuottamisessa ja asioiden valmistelussa. Hallinto valmistelee esimerkiksi osallistumissuunnitelmia ja osallisuutta vahvistavia toimenpiteitä, jolloin politiikan sisällön tuottamisessa on sekä politiikalla ja hallinnolla omat roolinsa. Poliitiikka yhteensovittaa näkemykset ja hallinto tuo politiikan avuksi asiantuntemuksen (Aberbach ym. 1981, 4-6). Tulokset osoittavat tässäkin tarkastelussa, että politiikan ja hallinnon roolit selkiintyvät.

Haastatteluista käy ilmi, että politiikka ja hallinto näkevät kuntalaisen eri tavoin. Pormestarille kuntalainen on myös äänestäjä. Sen sijaan hallinnolle kuntalaiset ovat asiakkaita tai palveluiden käyttäjiä. Vaalien kautta valitulle pormestarille on luontevaa käydä aktiivista vuoropuhelua

kuntalaisten kanssa, jota voidaan pitää luottamushenkilölle totuttuna tapana kuunnella kuntalaisia ja ottaa vastaan heiltä tulevia viestejä. Lisäksi pormestari toimii aktiivisesti sosiaalisessa mediassa, on mukana tilaisuuksissa ja vastaa kuntalaisten kyselyihin.

...heillä on ehkä semmonen tota tahto ja niin ku tapa myöskin ehkä kuunnella niin ku äänestäjiä eri tavalla kuin meillä niin ku meillä virkajohdolla aikaisemmin oli...hallinto ja virkamiehet on yhteydessä kuntalaisiin, niin silloin ollaan yhteydessä palvelujen käyttäjiin tai asiakkaisiin tai asiasta kiinnostuneisiin, jos tarvitaan johonkin muuhun, mutta ei äänestäjiin. (H2 viranhaltija)

Tutkimustulokset tukevat Pekosen (2013, 13) käsitystä poliittisesta johtajuudesta, jonka mukaan kuntalaiset odottavat johtajalta läheisyyttä äänestäjiin ja samankaltaisuutta heidän kanssaan. Toisaalta kuntalaiset odottavat myös selkeää ja sellaista vahvaa poliittista johtajuutta, joka edellyttää riippumattomuutta ja itsenäistä otetta suhteessa eri intressiryhmiin. Voidaan oikeutetusti kysyä, miten toteutuu Pekosen määrittelemä riippumattomuus ja itsenäisyys suhteessa eri intressiryhmiin. Tämä voisi onnistua hallinnolta, mikäli Weberin näkemys hallinnosta ja dikotomiasta olisi yksiselitteinen. Sen sijaan läheisyys ja samankaltaisuus näyttäisi toteutuvan pormestarimallissa. Tuloksista käy ilmi, että kynnys yhteydenottoihin kuntalaisilla on madaltunut verrattuna kunnanjohtajan johtamaan kuntaan. Tätä tukee tarkastelu pormestarin samankaltaisuudesta kuntalaisiin nähden.

Kuntalaisen rooli äänestäjänä tai palvelunkäyttäjänä on politiikan ja hallinnon rooleista johtuen ymmärrettävä. Pormestarin toimintaan luottamushenkilönä kuuluu aktiivinen keskustelu kuntalaisten kanssa, joilta hän saa palautetta, mielipiteitä ja toimeksiantoja. Äänestäjät antavat tietä pormestarille kunnallisvaalien yhteydessä ja heiltä pormestari saa myös mandaatin tehtävänsä. Saman ilmiön on havainnut Aimo Rynänen (2018, 37), joka pitää politiikan ja hallinnon yhteydenpidon eroa kuntalaisiin merkittävänä. Kuntalainen on hänen tarkastelussaan asiakasroolissa suhteessa kunnanjohtajaan. Poliittisessa järjestelmässä yhteydenpidon funktio on erilainen. Siinä kuntalainen nähdään toimeksiantajana. Mikäli kuntalainen ei ole tyytyväinen poliittiseen johtajaan, hän osoittaa mielipiteensä vaaleissa antamallaan äänellä.

Kunnan toiminnassa vaalit ja kansanvaltaisuus korostuvat

Kunnallisvaalit ja pormestarin valinta näkyvät tutkimusaineiston kunnissa eri tavoin. Osassa pormestarikunnista kunnallisvaalit painottuvat vahvasti pormestarivaaleina, mikä näkyy vaalikeskusteluissa ja aiempaa pidempinä vaalikampanjoina. Osassa tutkimusaineiston kunnissa

vaalit eivät juurikaan eroa tavanomaisista kunnallisvaaleista. Tässä yhteydessä Puolanka poikkeaa muista tutkimuskohteista, koska ensimmäiset pormestarin valintaan vaikuttavat vaalit ovat 2021.

...mutta ne ei ollut niin henkilökeskeisiä kuin olis pelkkä pormestarivaali. Vaan tavallaan tässä oli kuitenkin se kunnallisvaali se päävaali. Tää pormestarivaali oli osa sitä kunnallisvaalia... (H3 pormestari)

Vaalituloksen merkitystä pidetään tärkeänä ja velvoittavana. Vaalit näkyvät kuntaorganisaation toiminnassa aiempaa vahvemmin ja näin sen on haluttukin näkyvän. Luottamustehtävät jaetaan poliittisten voimasuhteiden perusteella, jolloin myös organisaation ylin johto valitaan vaalituloksen mukaisesti. Esimerkiksi pormestarin valinnalla on tärkeä merkitys koko kunnan näkökulmasta, koska se näkyy koko organisaation toiminnassa poliittisina painotuksina, arvoina ja linjauksina. Lisäksi pormestarin persoonalla ja johtamistavoilla on omat vaikutuksensa organisaation toimintaan. Haastatteluissa käy ilmi, että pormestarin kautta tuleva poliittinen johtajuus näkyy ensisijaisesti kunnan keskushallinnossa, joka toimii poliittisen ja strategisen johtamisen keskuksena. Lisäksi poliittinen johtajuus näkyy erityisesti keskeisissä päätöksentekoeleimissä. Sen sijaan kunnan operatiivisessa työssä kuten esimerkiksi palvelujentuotannossa pormestari-malli ei ole tuonut muutosta. Tässä on kuitenkin löydettävissä kuntakohtaisia eroja.

...vaalituloksen niin ku suurempi vaikutus siihen, miten kunta toimii. Siinä niin ku nähtiin, että pormestarin täytyy niin ku poliittisesti valittuna ja vaalisykliin sidottuna ja vaalikauden mittasena toimijana – on niin ku suurempi takuu sille, että mitkä on valtuuston voimasuhteet, näkyy siinä, että minkälaisia täällä niin ku kunta tekee ja kunnan hallinnossa niin ku sekä operatiivisesti tehdään että hallinnollisesti valmistellaan niitä päätöksiä... (H3 viranhaltija)

Tutkimustulokset osoittavat, että kuntajohtamisessa korostuu vahvasti vaalien merkitys ja vaalitulokset. Tämä on ollut keskeinen syy pormestariin siirtymisessä ja sen halutaan vaikuttavan kunnan toimintaan. On nähtävissä, että pormestariin siirtymisessä halutaan korostaa kuntaa poliittisena yhteisönä, jolloin kuntalaisten rooli vahvistuu ja osallistuminen politiikan kautta tuo uuden vaikuttamisen mahdollisuuden. Tämä vahvistaa samalla demokratian roolia, jota Ryytänen (2018, 44) on vaatinut kuntajohtamiseen.

Kaikki haastateltavat suhtautuivat kunnioittavasti kansanvaltaisuuteen ja vaaleihin. Viranhaltijoille tämä tarkoittaa, että hallinto toimii politiikalle alisteisena ja toiminnalla tulee olla politiikan legitimizeetti. Tätä voidaan pitää tärkeänä politiikan ja hallinnon välisen suhteen näkökulmasta.

Ja tota, kansanvaltaisuus, mä näkisin niin, että mä kunnioitan... Se on myös oikeesti kohdattava myöskin ne ongelmat sitten – eli niin ku omalla pärställä ei oo kauheesti suojaa (H1 pormestari)

...sun pitää pitää se legitimizeetti politiikalta koko ajan niin ku käsissä – tai muuten loppuu hommat... (H1 viranhaltija)

Pormestarit katsovat, että luottamustehtävä tulee hoitaa mahdollisimman hyvin ja työn tuloksellisuus arvioidaan vaalien yhteydessä. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käy ilmi, onko pormestari malli tuonut poliittisen johtajuuden näkökulmasta tähän muutosta. Pormestarin mahdollinen vaihtuminen synnyttää haastateltavissa ristiriitaisia näkemyksiä. Toisaalta se voidaan kokea jännittävänä, mutta toisaalta jatkuvuuden ei katsota olevan itseisarvo. Demokratiaa ja kansalaislähtöisyyttä pidetään ensisijaisina. Pormestarikunnissa pidetään tärkeänä, että kuntalaiset voivat antaa kunnan johtamisesta palautteen vaalien yhteydessä. Tämä voi tarkoittaa pormestarin vaihtumista eikä tätä pidetä ongelmallisena.

...ei oo odotustakaan siitä, että se ylin johto, niin ku se pysyvyys olisi arvo. Vaan silloin on arvo se responsiivisuus siihen niin kun demokratiaan... (H3 viranhaltija)

demokratian toteutuminen niin kun siltä kannalta, että jos äänestäjät on tyytymättömiä siihen, että miten kaupunkia on neljä vuotta johdettu, niin sittenhän se pormestari vaihtuu. (H3 viranhaltija)

Tuloksista käy ilmi rakenteellisen aseman merkitys poliittisessa johtajuudessa. Pormestarikunnissa tämä tarkoittaa muutosta johtamisjärjestelmässä, jolloin pormestari korvaa kunnanjohtajan. Samalla vahvistetaan politiikan asemaa vaalituloksen perusteella rakentuvassa kuntaorganisaatiossa. Tulokset osoittavat, että poliittinen johtajuus ja sen vahvistaminen edellyttävät rakenteellisia ratkaisuja (Niiranen ym. 2013, 45). Tutkimustulokset tukevat Svaran (2001) täydentävyysmallia, mikä näkyy pormestarikunnissa kunnioituksena päättäjiä kohtaa, ymmärryk-

senä vaaleja kohtaan ja arvostuksena politiikkaan. Lisäksi tulokset osoittavat, että pormestarikunnissa myönnetään politiikan ja hallinnon välinen riippuvuussuhde. Kansanvaltaisuuden edessä ovat sekä politiikka että hallinto nöyriä.

Tutkimustulokset kiinnittyvät Ryynäsen (2018, 27) tarkasteluun politiikan ja hallinnon välistä erosta. Toisin kuin ammatillista kunnanjohtajaa valvotaan ylhäältä päin, vaalien kautta valittua luottamushenkilöjohtajaa arvioidaan alhaaltapäin äänestäjien toimesta vaalien yhteydessä. Pormestari on äänestäjien valitsema valtuutettu ja kunnan ylimmän toimielimen eli valtuuston valitsema pormestari. Pormestarin tulee nauttia sekä valtuuston ja äänestäjien luottamusta, jolloin valvontaa tapahtuu sekä ylhäältä että alhaalta. Poliittisen johtajuuden tehtävänä on edustaa kuntalaisia, jotka ovat luovuttaneet valtaa hallita ja tehdä päätöksiä heidän puolestaan (Kurkinen-Supperi 2006, 29). Kuntalaisilla on mahdollisuus vaalien yhteydessä arvioida kuntajohtamisen linja, mikä eroaa perinteisestä kunnanjohtajamallista. Ryynänen (2018, 38) käyttää mallista nimitystä ”elinikäiset kunnanjohtajat”. Tällöin kuntalaisilla ei ole määräajoin tapahtuvaa arviointimahdollisuutta. Pormestari-mallissa kuntalaiset saavat arvioida kuntajohtamisen linjaa neljän vuoden välein vaalien yhteydessä.

5.2 Pormestari poliittisena johtajana

Puoluepolitiikan rooli muuttuu ja kompromissihakuisuus kasvaa

Pormestarikuntien poliittisessa johtajuudessa korostuu perinteisen puoluepolitiikan sijasta aiempaa vahvemmin kunnan etua tavoitteleva johtajuus. Tämä käy ilmi erityisesti pormestareiden kokemuksista, joissa kunnan etu menee puoluepolitiikan edelle.

Ja sitten mekin on oltu niin ku vastaan niitä omia poliittisia viiteryhmiä... (H3 pormestari)

...kyllä mä ajattelen koko ajan niin ku kunnan vinkkelistä, se on mulle niin ku se iso, pääjuttu, mulle on tärkeää, miten kunta ja kuntalaiset menestyy, se on mulle tärkein, ja sitten tulee se, miten tää koko Suomi menestyy. Ja sitten vasta tulee ne muut viiteryhymät. (H3 pormestari)

Useimmissa kunnissa vaalikausi käynnistyy pormestarin johdolla pormestariohjelman laatimisella, joka toimii vaalikauden tavoiteohjelmana. Sen laatiminen toimii tunnusteluna puolueiden

väliselle yhteistyölle ja konsensukselle, jolloin valtuustotyöskentelyyn voi syntyä hallitus-oppositioasetelma. Pääsääntöisesti pormestari tavoittelee laajaa yhteisymmärrystä ja yli puoluerajojen toimivaa yhteistyötä, koska yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen ei yleensä riitä vain oman valtuustoryhmän tuki. Tällöin ei ole mahdollisuutta työskennellä vain yhden puolueen määrittelemien tavoitteiden mukaisesti. Tulokset osoittavat, että pormestariohjelman laatiminen on osoittautunut toimivaksi malliksi yhteisten tavoitteiden asettamisessa ja yhteistyön rakentamisessa.

Haastatteluista käy ilmi, että poliittisessa johtajuudessa korostuvat poliittiset tunnustelut ja kompromissien haku. Osa pormestareista kokee, että perinteisellä hallituksen puheenjohtajalla on vapaampi poliittinen liikkumavara. Toisaalta tulokset osoittavat, että duaalimallissa politiikan ja hallinnon välinen vastakkainasettelu voi korostua. Pormestarimallissa on nähtävissä, että luottamushenkilön aiempaa laajemmalla vastuulla ja poliittisen luottamuksen merkityksellä on vaikutuksia päätöksentekoon.

...siinä entisessä ajassa saattoi tapahtua niin että kunnanhallitus äänesti 7-0 kunnanjohtajaa vastaan mutta tuota ei sitä nyt oikein voi tulla tai sitten se tarkoittaa pian sitä että seuraava valtuusto vaihtaa pormestarin. (H2 pormestari)

Pormestarilla on perinteiseen hallituksen puheenjohtajaan verrattuna enemmän tehtäviä, ylin asema koko kuntaorganisaatiossa, tehtäviä niin politiikassa ja hallinnossa. Hänen tulee toiminnassa nauttia valtuuston enemmistön luottamusta. Poliittisessa johtajuudessa korostuu yhteistyön tarve yli puoluerajojen, eikä pormestarilla ole mahdollisuutta toimia vain oman puolueensa toivomalla tavalla. Tämä lisää samalla poliittista jännittyneisyyttä.

...ihmisillä on monesti semmonen käsitys, että pormestari pystyy yksin päättämään, yksinvaltiaana, diktaattorina, mistä tahansa. Ja niitä tulee laidasta laitaan niitä kysymyksiä sitten ja no, se on sitten tietysti sitä poliittista painetta, mikä kuuluu luottamustehtävään. (H1 pormestari)

...mullahan on oltava se oma ryhmä, niin, ja jos tulee se kahina, niin se ei riitä se. (H1 pormestari)

Ja tosiasiassa tässä joutuu kuuntelemaan kaikkia.... Kyllä se on tehtävä kaikkien kanssa. Ja tässä on niin ku - et sä saa yhdeltä ryhmältä enemmistöä tuonne valtuustoon – sun täytyy tehdä pelkästään jo senkin takia. (H3 pormestari)

Haastatteluista käy ilmi, että poliittinen paine syntyy usein pormestarin omasta valtuustoryhmästä, kuntalaisilta tai pormestariohjelman ulkopuolelle jääneistä puolueista tai ryhmistä. Poliittinen johtajuus edellyttää pormestareilta jatkuvaa yhteydenpitoa, neuvotteluja eri puolueiden välillä sekä aktiivisuutta eri sidosryhmien suuntaan. Keskusteluja käydään esimerkiksi hallituksen kokouksissa, esityslistapalavereissa, kehittämiskokouksissa, ryhmien välisissä neuvotteluissa, pormestarikunnan kokouksissa, puheenjohtajatoimikunnassa ja ryhmäkokouksissa. Pormestarilla on näissä kaikissa keskeinen rooli eikä hallinto yleensä osallistu näihin. Käytännöissä näistä löytyy kuitenkin tapaus- ja kuntakohtaisia eroja.

Politiikan ja hallinnon välinen suhde selkiintyy tässä yhteydessä politiikan osalta, koska vastuu poliittisesta johtajuudesta kuuluu aiempaa selkeämmin pormestarille. Tämä näkyy konkreettisesti poliittisissa neuvotteluissa ja ristiriitatilanteiden selvittelyissä, joihin hallinto ei osallistu. Aineiston mukaan pormestarin rooli korostuu politiikan ja hallinnon välissä, koska hänen tehtävänsä on neuvotella, hakea poliittista hyväksyntää ja tunnustella. Pormestari toimii tiedon välittäjänä poliittisista linjauksista hallintoon ja tätä kautta valmisteluun. Hallinnon ei tarvitse olla näissä mukana, mikä suojelee hallintoa politiikalta ja poliittisilta kiistoilta. Tulokset osoittavat, että hallinnon näkökulmasta selkeä tehtävänjako nähdään helpottavana. Toiminta vastaa Wilsonin (1941) näkemystä dikotomian mallin mukaisesta hallinnosta.

...Ja tää on se pormestarimallin hyvä puoli, että sen kunnanjohtajan ei tarvi olla niin kuin kaksoispersoonana... Mutta mun ei tarte käydä sitä politiikkaa enkä mää oo sitä käynyt. (H2 viranhaltija)

Pormestarien poliittisesta johtajuudesta näkyy tuloksissa se politiikan määritelmä, joka ilmenee pormestarin toimissa yhteisten asioiden hoitamisena, erilaisten toimenpiteiden yhteensovittamisena, neuvotteluina, mielipiteiden muokkaamisena, lobbaamisena ja päätösten valmistelemisena (Juntunen 2010, 38). Pormestari kohtaa poliittiseen johtajuuteen kuuluvaa jännitteisyyttä, jota synnyttävät erilaiset arvot ja mielipiteet. Tulokset osoittavat, että poliittiset kiistat pyritään pitämään politiikan hallinnassa eikä ristiriitoja näytetä ulospäin. Pormestarin tulee käydä neuvotteluja ja tunnusteluja eri toimijoiden välillä, jolloin poliittisella johtajuudella tavoitellaan konsensusta ja samalla ylläpidetään järjestystä.

...että jos on jotain tämmöistä kiistaa tai riitaa ryhmien välisessä neuvotteluprosessissa, se hyvin harvoin, jos koskaan, näkyy ulospäin. Vaikka olis, mä en itse osallistu niihin, että mä en niin ku sillain tiedä, mutta jotenkin tuntuu, että nää toimijat kuitenkin tunnistaa sen, että tässä samassa veneessä joutuu jatkossakin neuvottelemaan toistensa kanssa. (H3 viranhaltija)

Tutkimustulokset tukevat Juntusen (2010, 38-39) näkemystä politiikasta, jota toteutetaan sopimalla, sopeuttamalla ja yhteisymmärrystä tavoitellen. Lisäksi tuloksissa korostuu poliittisen johtajuuden jännitteisyys, jota syntyy erityisesti oman taustaryhmän, eri puolueiden ja äänestäjien suunnasta. Pormestarin poliittisessa johtajuudessa on nähtävissä Pekosen (2011, 23) näkemys uskotusta poliitikosta, jonka pyrkimyksenä on etsiä kunnan yhteistä etua. Tällöin toiminta puolueen edustajana jää oletettua pienempään rooliin. Pormestarikunnissa tämä näkyy neuvotteluina, erilaisina yhteisymmärrystä hakevina toimintatapoina ja samalla myös neuvotteluhallukkuus vahvistuu. Kuitenkaan politiikalle tunnusomaiset konfliktit eivät nouse esille tutkimustuloksista.

Tarkastelua voidaan tehdä myös konsensuksen näkökulmasta. Pormestarin vastuu ja poliittinen luottamus edellyttävät yhteistyötä ja kompromissihakuisuutta. Tulokset osoittavat, että kompromissihakuisuus kasvaa. Tämä ei kuitenkaan poista poliittiseen johtajuuteen kuuluvaa moniäänisyyttä.

...se on tietysti sitä ihmisten välistä touhua pitkälle siinä että kyllä se tavallaan yksi erimielinen ihminen jos se on kaikkien kanssa erimielinen saa siihen kitkaa aiheutettua vaikka ei olis niin asioiden kannalta välttämätöntä. (H2 pormestari)

Tuloksissa tulee esille Goldsmithin ja Larsenin (2004, 130) näkemys suomalaisesta konsensushakuisesta puoluepolitiikasta, jolloin mahdollisella hallitus-oppositioasetelmalla horjutetaan konsensusta tai vahvistetaan moniäänisyyttä. Fenwick (2016, 292) viittaa Machiavellin (1513) näkemykseen, jonka mukaan toisinajattelijoita ei pidä sivuuttaa. Tästä syystä jännitteisyys poliittisessa johtajuudessa on tarkoituksenmukaista. Tulokset osoittavat, että pormestarikuntien moniäänisyyttä ei ole hiljennetty, vaikka kompromissihakuisuus ja neuvottelujen tarve kasvaa. Pormestarikuntien poliittinen johtajuus noudattaa Möttösen (2012, 9) näkemystä, jossa korostuvat yhteisöllisyys ja intressien yhteensovittaminen.

Poliittinen johtajuus muuttaa yhteistyötä kuntajohtamisessa

Pormestari on poliittinen henkilö ja tehtävä on luottamustehtävä. Pormestari on oikeutettu poliittisiin kannanottoihin, linjauksiin ja mielipiteisiin. Tutkimusaineiston mukaan tämä tehdään poliittisella mandaatilla ja se on myös pormestarimallin vahvuus. Tulosten mukaan pormestareilla on hyvät mahdollisuudet kertoa ääneen poliittisia mielipiteitä ja linjauksia. Ammatilliselle kunnanjohtajalle tämä tehtävänrajaus ei ole yhtä selvä. Tämä muuttaa myös politiikan ja hallinnon välistä suhdetta, koska kuntaorganisaation ylimmällä henkilöllä on aiempaa laajemmat mahdollisuudet poliittisiin linjauksiin. Pormestarin poliittisia linjauksia valvoo yhtäältä valtuusto ja toisaalta äänestäjät, jolloin kannatus punnitaan viimeistään vaalien yhteydessä.

...että pormestarimallissa niin, meille sallitaan poliittiset mielipiteet. Meille sallitaan niin ku mielipiteet...Tavallaan myöskin tää puoli on pormestarimallissa niin ku vahvuus, että voidaan sanoa enemmän poliittisia asioita kuin virkamieskaupunginjohtaja. Ja se on myöskin tämmösessä niin ku poliittisessa organisaatiossa tärkeä asia. (H3 pormestari)

Kun on vaaleilla valittuja henkilöitä, me maksetaan sitten seuraavissa vaaleissa sille sitten siitä, jos ollaan sanottu väärin tai oikein...Tää on yksi niitä pormestari-mallin vahvuuksia. (H3 pormestari)

Pormestarit muuttavat oman kuntansa lisäksi kunnanjohtajien puhekulttuuria ja -vapautta, joka näkyy kuntien välisissä, maakunnallisissa tai valtakunnallisissa yhteistyötapaamisissa. Näitä ovat esimerkiksi seudullisten kunnanjohtajien yhteiskokoukset, kuutoskaupunkien ja C21 kaupunkien eli suurten kaupunkien verkostotapaamiset. Näillä foorumeilla politiikka ja hallinto kohtaavat uudella tavalla, koska verkostokokouksiin osallistuvat sekä kunnanjohtajia että pormestareita. Tutkimustulokset osoittavat, että foorumit ovat vapauttaneet keskustelukulttuuria ja samalla ne voivat lisätä kiusallista tasapainoilua ammatillisten kunnanjohtajien keskuudessa. Yhteistyökokouksissa käsiteltäviä asioita voidaan pitää myös puoluepoliittisina, jolloin asioiden käsittelyssä pormestareilla on poliittista liikkumavapautta enemmän kuin ammatillisilla kunnanjohtajilla. Haastatteluista käy ilmi, että joillakin yhteistyöfoorumien kannanotoilla on pyritty vaikuttamaan kansalliseen päätöksentekoon ja edunvalvontaan, jotka ovat tuoneet uudenlaisia painotuksia kuntien edunvalvontaa kansallisella tasolla.

...kunnanjohtajille tavallaan lupa nyt puhua enämpi, kun se on avattu se foorumi. (H1 viranhaltija)

...virkamiespositiossa olevat kaupunginjohtajat joutuu kyllä niin ku tasapainoilemaan sen välillä, että mikä on ikään kuin heidän virkamiesnäkemyksensä ja minkä he niin ku tietää tai arvelee olevan oman, niin kun poliittisen taustansa enemmistön näkemys siinä. (H3 viranhaltija)

Pormestari edustaa kuntaa ulospäin, mikä tapahtuu esimerkiksi seudullisissa, maakunnallisissa ja valtakunnallisissa yhteistyöverkostoissa. Perinteisesti kuntajohtajat ovat ammatillisia johtajia ja he toimivat yhdessä edunvalvonta-asioissa. Esimerkiksi kuuden suurimman kaupungin kokoukset ovat saavuttaneet valtakunnallisesti vakiintuneen aseman ja yhteistyöverkoston kokoonpanoon kuuluu niin ammatillisia kunnanjohtajia kuin poliittisia pormestareita. Kokouksien esityslistoilla on kunnille yhteisiä asioita, joissa korostuvat politiikka, arvot ja erilaiset mielipiteet. Tässä yhteydessä on huomioitava, mistä politiikan määritelmästä on kyse. Mikäli tarkoitetaan politiikan laajaa käsitystä, ei ammatillisten kunnanjohtajien roolissa ole nähtävissä ristiä. Toiminta voidaan nähdä organisoitujen ihmisryhmien hallitsemisena (Juntunen 2010, 39-40) ja toisaalta myös inhimillisenä toimintana (Harisalo 1992, 41). Mikäli tarkastelu tehdään ahtaan poliittisen käsityksen mukaisesti, kyse on perinteisestä puoluepolitiikasta. Tällöin toiminnan taustalla on vallankäyttöä ja poliittisten prosessien edistämistä. (Juntunen 2010, 39-40.) Kummasta vaihtoehdosta on kyse, siihen ei ole tämän tutkimuksen yhteydessä saatavissa tarkentavaa vastausta.

Keskustelukulttuurin avautumisen myötä yhteistyökokouksiin osallistuvien kunnanjohtajien tasapainoilu politiikan ja hallinnon välillä saattaa entisestään vaikeutua, koska perinteisessä dualimallisissa kunnanjohtajan ei tulisi toimia poliittisen johtajuuden roolissa. Tulokset osoittavat, että käytännössä rajanveto politiikan ja hallinnon välillä on vaikeaa.

...kunnanjohtaja vääjäämättä työskentelee semmosessa politiikan ja virkamiestötoiminnan niin ku saranarajapinnassa, jossa suurin osahan hänen työstään on kuitenkin sitä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka menee sinne niin ku poliittisenkin arvioinnin puolelle. Ja sitten, osa on sitten sitä virkamiesjohtamista... (H1 viranhaltija)

Tuloksien tarkastelu voidaan tehdä myös politiikan ja hallinnon yhtymisen näkökulmasta. On nähtävissä Leväsvirran (1999, 24) määrittelemä ilmiö, jonka mukaan johtavien viranhaltijoiden roolit ovat lähentyneet poliitikkojen roolia. Onko kuitenkin kyseessä näkemys, jossa kunnan-

johtaja saattaa olla kunnan poliittinen johtaja ilman poliittista valtaa ja vastuuta? Tämä kehityssuuntaus ei kaikilta osin ole toivottavaa ainakaan duaalimallin mukaisessa kuntajohtamisessa, jossa politiikka ja hallinto pyritään pitämään toisistaan erillään. Voidaankin oikeutetusti kysyä, onko pormestarit lähestymässä hallinnon roolia. Vai onko sittenkin kyse politiikan moniulotteisesta määritelmästä? Juntusen (2010, 39-40) mukaan politiikka laajana käsitteenä on mukana julkisissa organisaatioissa, epäpoliittisissa järjestöissä, taloudellisessa toiminnassa, kulttuurissa ja uskonnossa. Tämän määritelmän mukaisesti on mahdotonta löytää asioita, jotka olisivat kuntajohtamisessa ainoastaan politiikalle kuuluvia.

Poliittinen ohjaus vahvistuu pormestarimallissa

Poliittinen ohjaus lisääntyy pormestarimallissa, niin sen epämuodollisissa kuin virallisissakin toimielimissä. Haastateltavat pitävät tärkeänä, että tietoa saadaan ajoissa ja poliittisia tunnusteluja on mahdollisuus tehdä ennen varsinaista päätöksentekoa. Poliittisia linjauksia haetaan ennakoon ja valmistelua toteutetaan hallinnon toimesta niiden pohjalta. Poliittisen ohjauksen katsotaan lisäävän läpinäkyvyyttä ja nopeuttavan päätöksentekoa. Tulokset osoittavat, että poliittiseen ohjaukseen ei ole olemassa yksiselitteistä tai valmista mallia. Pormestarikunnissa poliittiseen ohjaukseen on useita tapoja. Merkityksellistä on, että sekä politiikka ja hallinto pitävät poliittisen ohjauksen vahvistumista hyvänä muutoksena verrattuna aiempaan. Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen näkökulmasta tulokset osoittavat, että poliittinen ohjaus toteutetaan käytännössä politiikkavetoisesti. Hallinto saa poliittisen ohjauksen kautta poliittisia linjauksia ja reunaehdoja valmistelulle.

...sellainen foorumi... niin se on paikka, jossa pystytään asioista keskustelemaan sillain niin ku valmisteluvaiheen ja sen ohjauksen näkökulmasta. Se on niin ku yks merkittävä muutos ja niin ku kunnan ohjausjärjestelmän tärkeimmistä elementeistä... (H3 viranhaltija)

...haetaan sitä keskustelua, haetaan sitä, mihin suuntaan mennään ja muuta. Ja sieltä muodostuu, ja sitten kun se on muodostunu se poliittinen näkemys, oli se tapa mikä tahansa, musta siinä ei ole yhtä oikeata, eikä pidä ollakaan. Ne kattoo sen parhaalla tavalla. Ja sit kun se on muodostunu jonkinlaiset reunaehdot siihen poliittiseen, sit se viedään viranhaltijoille... (H1 viranhaltija)

...koska jos mennään ihan sillä että ne pidetään puolipimennossa ne johtavat luottamusmiehet niin silloinhan ne virkamiehet vievät sen organisaation 100-0 (H2 pormestari)

Haastatteluista käy ilmi, että hallinnon ja politiikan osalta poliittinen ohjaus koetaan pormestarihallinnon selkeänä vahvuutena. Päätöksentekoprosesseissa korostuvat luottamus ja tieto. Avoinuuteen nojaava valmistelu ja päätöksenteko vahvistavat politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Tärkeänä pidetään, että politiikalla on aiempaa vahvempi rooli valmisteluvaiheessa eikä sitä koeta ainoastaan hallinnolle kuuluvana. Haastatteluista ei käy kuitenkaan ilmi, minkälaisessa roolissa ovat päätöksentekoon liittyvät toimeenpano ja seuranta. Sen sijaan huomio keskittyy vahvasti valmisteluun ja päätöksentekoon.

Tulokset osoittavat, että aiempaa vahvempi poliittinen ohjaus ei poista rajanvedon vaikeutta politiikan ja hallinnon välillä. Kyse on hallinnon itsenäisestä roolista, käsiteltävästä asiasta ja toisaalta poliittisen ohjauksen asemasta, jolloin johtamiselta edellytetään toimivaa yhteistyötä ja vahvaa osaamista niin politiikan kuin hallinnon näkökulmasta. Haastatteluista käy ilmi, että arvovalintojen ja politiikan määrittely vaatii jatkuvaa käytäntöjen tarkistamista poliittisessa ohjauksessa ja hallinnon valmistelussa. Hallinnolta edellytetään käytännön ammattitaitoa arvioida, milloin valmisteltavat asiat edellyttävät poliittista ohjausta eikä yksiselitteistä toimintamallia ole löydettävissä. Tulokset osoittavat, että varsinainen valmistelu on kuitenkin hallinnon toteuttamaa.

Välillä sitä käydään sitä rajanvetoa ja virkamieskunta on hyvin arvonsa tuntevaa, että kuinka se poliittinen koneisto voi heihin vaikuttaa ja kuinka itsenäisesti pitää saada tehdä. (H3 pormestari)

...mä en niin ku siihen tekniseen valmisteluun en puutu - mut, mut jos näyttää siltä, että sieltä tulee yksi, yksi valmisteltu esitys, jossa on vähänkin jo arvovalintoja tehty, niin kyllä mä sitten muistutan... (H1 pormestari)

mulla pitää olla tosi tarkka hoksnokka, että mitkä asiat menee sinne politiikan puolelle. ...sehän on, se on tavallaan tosi taitolaji, koska eri ajassa, eri hetkessä ne on erilaisia ne asiat. ... se on sitä ammattitaitoo... Mutta se hallinnon ja politiikan tosiaan se rajapinta, niin se on tosi häilyvä, että missä se menee. (H1 viranhaltija)

Tulokset tukevat poliittisen johtajuuden määritelmää, johon kuuluu poliittinen ohjaus. Tämä sisältyy dikotomiamallin mukaiseen rakenteeseen. Ohjauksen tehtävänä on yhdistää hallintoa kansalaisiin eli politiikkaan, jotka muutoin nähdään erillisinä (Demir 2008,82). Haastattelut osoittavat politiikan ja hallinnon välisen hierarkian ja poliittisen ohjauksen merkityksen poliittisessa johtajuudessa. Poliittisessa ohjauksessa politiikka tuo arvovalinnat ja hallinto toteuttaa niitä, jolloin toteutuu myös dikotomian mukainen toimintamalli. Poliittisen ohjauksen aiempaa

vahvempi rooli ei kuitenkaan poista kokonaisuudessaan rajan vedon vaikeutta politiikan ja hallinnon välillä. Tämä voi johtua politiikan vaikeasta määritelmästä, käsiteltävien asioiden kompleksisuudesta, valmistelun itsenäisestä roolista tai organisaation totutuista tavoista.

Politiikan määritelmää voidaan tarkastella laajana tai kapeana. Tällöin on arvioitava, nähdäänkö poliittisesti ohjattu valmistelu politiikkana ja kuinka paljon valmistelu tässä yhteydessä sisältää hallinnon itsenäisesti toteuttamia arvovalintoja. Tuloksista on nähtävissä Demirin (2012, 526) viittaama Svaran (2001) täydentävyysmalli, jossa keskeisessä roolissa on politiikan ja hallinnon välinen kaksisuuntainen vuorovaikutus. Pormestarikunnissa poliittinen ohjaus on nähtävissä myös riippuvuussuhteena, jossa politiikalla ja hallinnolla on erilliset roolit. Poliittista ohjausta kunnioitetaan, politiikan suunnitteluun sitoudutaan ja toimintatavat on hakemalla löydetty. Tutkimustuloksista näkyy, että pormestarin poliittinen johtajuus edellyttää tuekseen hallinnon asiantuntemusta. Hallinnon näkökulmasta toimintatavat voivat kehittyä myös osamisen ja kokemuksen kautta, mikäli politiikan ja hallinnon välistä suhdetta pitää arvioida.

Poliittisen ohjauksen yhteydessä haastateltavat korostavat tiedon merkitystä. Tämä tukee Mintzbergin (1980) mukaista johtamisen tehtävää tiedon etsimisessä ja sen vastaanottamisessa. Poliitikkaa voidaan samalla tavoin nähdä johtamisen hermokeskuksena, joka toimii ulkoisen ja sisäisen tiedon välittäjänä. Pormestari on osa organisaatiota, jolloin sisäinen tieto kuuluu jaettavaksi politiikalle. Yhtä lailla pormestari toimii aktiivisesti kuntalaisten suuntaan ja on vuorovaikutuksessa toimintaympäristön kanssa. Tällöin pormestari jakaa tietoa organisaation ulkopuolelle. Lisäksi tutkimustulokset osoittavat, että tiedon jakaminen tapahtuu vuorovaikutussuhteena politiikan ja hallinnon välillä. Tämä tukee Niirasen (2013, 18) näkemystä, jonka mukaan politiikan ja hallinnon välinen vuorovaikutus ja yhteistyö konkretisoituu silloin, kun poliittinen päätöksentekijä käyttää hallinnon tuottamaa tietoa. Tutkimus osoittaa, että pormestarikunnissa toteutuu Niirasen (mt. 18) edellyttämä toimiva keskinäinen vuorovaikutus, joka näkyy toimivan poliittisen ohjauksen kautta.

5.3 Pormestari politiikan ja hallinnon tasapainoilijana

Poliittiselle johtajalle uusia tehtäviä ja aiempaa suurempi vastuu

Pormestarit kokevat, että heissä yhdistyy sekä politiikka että hallinto. Vastuu päätöksistä kohdistuu usein pormestariin, joka käytännössä toimii politiikan ja hallinnon välissä tasapainoilijana. Vastaava rooli on olemassa ammatillisella kunnanjohtajalla, joka pormestarimallissa siirtyy luottamushenkilölle.

...se vastuu on siitä koko kunnan toiminnasta...ja kyllähän se silloin se vastuu määrittyy niin että kaikki se vastuu mikä kaatuu kunnanjohtajalle se kaatuu pormestarille (H2 pormestari)

Se on myös oikeesti kohdattava myöskin ne ongelmat sitten – eli niin ku omalla pärsällä ei oo kauheesti suojaa (H1 pormestari)

Tulokset osoittavat, että työnjako politiikan osalta tarkentuu ja pormestarin vastuu poliittisesta johtajuudesta on selvä käytännön tasolla. Vaalien kautta valittu pormestari johtaa kuntaa ja ylin viranhaltija johtaa kunnan henkilöstöorganisaatiota. Kuitenkin pormestarin tehtävät ja rooli hallinnossa vaihtelevat kunnittain. Kaikissa tutkimuksen pormestarikunnissa esityslistan laatii hallinto ja politiikka yhteistyössä, mutta lopullisesta sisällöstä päättää pormestari. Lisäksi isoimmissa pormestarikunnissa päätöksenteossa pormestari esittelee strategian ja talousarvion. Nämä voidaan nähdä toimintaa linjaavina ja strategisesti merkittävänä asiakirjoina. Sen sijaan pienemmissä kunnissa pormestarille kuuluu kokonaisuudessaan kunnanhallituksen esittelyoikeus. Lisäksi pormestari toimii puheenjohtajana tai jäsenenä johtoryhmässä. Näiden lisäksi hän toimii esimiehenä yhdelle tai useammalle virkamiehelle.

...pormestarin tehtävä on vastata siitä päätöksenteosta. ...organisaatio vastaa siitä päätösten toteuttamisesta... (H1 pormestari)

Pormestari saa tehtäviä myös kuntalain (KuntaL 410/2015) 38 §:n kautta, mikä määrittelee kunnanjohtajan tehtäväksi johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Nämä tehtävät kuuluvat pormestarikunnassa pormestarille ja asioiden valmistelusta vastaa pääsääntöisesti hallinto. Tutkimusaineistosta käy ilmi, että pormestarit kokevat kantavansa aiempaa laajempaa vastuuta koko organisaatiosta ja kunnan johtamisesta. Haastatteluissa korostuvat kuntalaisten tahto ja koko kunnan etu. Tutkimushavainnoissa toistuu politiikan ja hallinnon piilopaikan poistuminen, mikä on kokemusten perusteella nähty mahdolliseksi duaalimallin kuntajohtamisessa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että epämiellyttävissä asioissa politiikka voi piiloutua hallinnon taakse tai toisinpäin. Tätä toimintamallia tukee jaettu johtajuus, jota ovat duaali-

mallissa toisistaan erillään olevat poliittinen ja ammatillinen johtajuus. Tulosten mukaan pormestarimallin vahvuutena on perinteiseen kuntajohtamiseen verrattuna laajempi kokonaisvastuu. Tämän katsotaan lisäävän myös avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kuntalaisten suuntaan.

Ja että on niin ku paljon tekemisissä tässä mielessä ja, ja virkamiehet pääsee tavaltaan niin ku vähän ”taakse” siinä. Et se ... ja se meneekin ihan oikein. tietyllä tavalla. Ja kun on haluttu, että poliitikot tulee näkyviin ja että ketkä kulloinkin on päättämässä niistä asioista... (H3 pormestari)

...pormestari ei pysty piiloutumaan virkansa taakse tai vetoamaan virkavelvollisuuksiin tai tän tyyppisiin vaan joutuu oikeesti vastaamaan siitä. Se on varmaan myöskin ehkä yks niistä vaikeimmista osuuksista pormestarin tehtävästä. (H1 pormestari)

Mutta pormestarin mallin vahvuus on se, että tuollaisissa vaikeissa asioissa kun viestitään, pormestari joutuu kantaan sen vastuun. Kuntajohtaja voi mennä hallituksen puheenjohtajan taakse ja päättäjien taakse ja politiikka voi mennä kuntajohtajan taakse. Niin tässä ei voi tehdä sitä ... (H3 viranhaltija)

Pormestareissa yhdistyvät molemmat Leinosen, Vakkalan ja Juntusen (2009, 202) tarkasteleamat pormestarimallit eli virkamiesmalli ja poliittinen malli. Pormestarit vahvistavat kunnassa tapahtuvaa poliittista johtajuutta ja tämä näkyy koko kunnan toiminnassa aiempaa vahvemmin. Lisäksi luottamushenkilönä toimivan pormestarin suorassa alaisuudessa toimii kuntaorganisaatiota johtava viranhaltija tai viranhaltijoita. Pormestari toimii politiikan ja hallinnon välissä, jolloin johtamisen management- ja leadership -käsitteet ovat todennettavissa. Tähän samaan tulokseen ovat päätyneet Leinonen, Vakkala ja Juntunen.

Tutkimustuloksista nousee esille kokonaisvastuun merkitys ja muutos politiikan ja hallinnon välillä. Pormestarien kokemukset tukevat Stenvallin, Majoisen ja Harisalon (2009, 169-171) määritelmää poliittisesta johtajuudesta, johon kuuluvat yhteenkuuluvuus, kokonaisuus ja yhteisöllinen vastuu. Lisäksi tuloksista käy ilmi politiikan peruskysymys yhteisistä asioista ja yleisestä edusta (Möttönen 2012, 8-9). Tämä näkyy erityisesti pormestareiden johtajuudessa, koska pormestari joutuu kantamaan omalla persoonallaan aiempaa laajempaa vastuuta niin politiikasta kuin hallinnosta. Pormestarille tämä näyttäytyy vastuuna niin kuntalaisille kuin valtuustolle. Toisaalta pormestarin vastuu myös hallinnosta syntyy aiemmin kunnanjohtajalle kuulu-

vien tehtävien kautta ja aseman kautta organisaation ylimpänä henkilönä. Yhtäaikaaisesti tuloksista näkyy Mintzbergin (1980) yhteenkietoutuneet johtamisen roolit ja erityisesti päätöksenteon rooli, jolloin johtajan on kannettava vastuu ongelma-, häiriö- ja ristiriitatilanteissa.

Pormestarimalli rikkoo kuntajohtamisen duaalimallin. Kuntaa ei johdeta enää perinteisen johtamisjärjestelmän mukaisesti, jossa on jaettu erikseen ammatillinen kunnanjohtaja ja poliittinen hallituksen puheenjohtaja. Sen sijaan nämä yhdistyvät pormestarissa, joka lähtökohtaisesti edustaa politiikkaa ja saa tehtäväkseen myös aiemmin hallinnolle kuuluvia tehtäviä. Näin tapahtuu esimerkiksi organisaation esimiestehtävän kautta, jota kunnanhallituksen puheenjohtajalla ei ole perinteisessä kuntajohtamisen mallissa. Tämä rikkoo samalla myös dikotomia-käsitteksen politiikan osalta. Byrokratiamallin mukaisen tarkastelun perusteella pormestaria ei voida pitää viranhaltijana, koska hän ei saa harjoittaa politiikkaa. Sen sijaan pormestarista löytyy Ryynäsen (2018, 26) määrittelemä poliittinen johtajuus, joka käyttää valtaa ja hänellä on siihen tietoinen pyrkimys.

Mikäli pormestarin roolia tarkastellaan hallinnon näkökulmasta, on löydettävissä Svaran (1985, 227) määrittelemä tehtävälähtöinen politiikan ja hallinnon malli. Tällöin on olemassa yhteenkietoutuneita tehtäviä, eikä niitä voida tarkkaan rajata hallintoon kuuluvina. Tällöin tehtävien hoito tapahtuu vastuun jakamisena politiikan ja hallinnon välillä. Tuloksista on nähtävissä, että tavoitteiden ja linjauksien määrittely kuuluu puhtaaseen politiikkaan. Tästä voidaan esimerkiksi mainita kuntastrategian esittelyoikeus. Tämä vastaa Svaran (mt.) missiotoimintoa. Sen sijaan pormestarille kuuluvat perinteisesti hallinnolliset tehtävät voidaan nähdä politiikan ja hallinnon yhteiselle vastuulle kuuluvia. Kuitenkin hallinnolle kuuluvat organisaation esimiestehtävät, joissa politiikka on mukana joiltakin osin. Tutkimustuloksiset tukevat Svaran (mt.) määritelmää johtamisesta, jossa politiikan tehtävänä ei ole puuttua yksityiskohtiin.

Pormestarit joutuvat ottamaan kokonaisvastuuta kunnan johtamistyössä. Piilottelu hallinnon ja politiikan välillä vähenee tai se poistuu kokonaan. Tämä tutkimuksen tulokset osoittavat dikotomian haasteen, joka ilmenee perinteisessä kuntajohtamisen mallissa. Tutkimustuloksina voidaan todeta, että pyrkimys politiikan ja hallinnon väliseen erotteluun voi johtaa vastuun kiertämiseen. Empiirisessä aineistossa tästä käytetään nimitystä piilopaikka. Tulokset osoittavat

Hughesin (2012, 54) käsityksen, että politiikan tehtäviin on sulautettu hallinnollisia tehtäviä ja hallinto kantaa myös poliittista vastuuta.

Tuloksista on nähtävissä hallinnon kokonaisuus, johon kuuluvat arvot ja tosiasiat (Möttönen 1997,76). Tällöin pormestari voidaan nähdä henkilönä, joka johtaa sekä arvoilla että tosiasioilla. Näiden erottamisen ei ole mahdollista, mutta pormestari joutuu tasapainoilemaan niiden välillä. Hakari (2013, 49-50) totesi väitöskirjassaan, että kunnan johtaja saattaa olla kunnan poliittinen johtaja ilman poliittista valtaa ja vastuuta. Pormestarin kohdalla tällaisen ongelman mahdollisuus poistuu. Oikeutetusti voidaan kysyä, onko tasapainoilu politiikan ja hallinnon välissä siirtynyt yhteenkietoutuneiden tehtävien kautta kunnanjohtajan sijasta pormestarille?

Vuorovaikutuksella, persoonalla ja luottamuksella on suuri merkitys

Tulosten mukaan vuorovaikutuksella on suuri merkitys politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Haasteltavien mukaan toimivia vuorovaikutussuhteita pidetään välttämättöminä pormestarin ja ylimmän viranhaltijan välillä. Luottamus, avoimuus ja molemmin puolinen kunnioitus edistävät toimivaa yhteistyötä, joka käytännössä tapahtuu sekä virallisissa että epävirallisissa toimielimissä. Lisäksi luottamusta ja yhdessä tekemistä vahvistavat kahdenkeskiset ja vapaamuotoiset keskustelut. Tutkimustulokset osoittavat, että pormestarikunnissa on vahva arvostus ja luottamus politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa.

...niin kyllähän se äärettömän tärkeätä on meidän yhteispeli! (H1 pormestari)

...luottamus ja molemminpuolinen arvostus tässä on olemassa. Ja me tullaan niin ku keskenämme toimeen oikein hyvin ja meillä on kuitenkin se, että me pyritään pitämään ajan tasalla toisemme siinä (H3 viranhaltija)

Me soitellaan paljon, kun tulee asioita puolin ja toisin...me ollaan niin persoonia, henkilöitä, jossa me työasioita, totta kai, siinä käydään läpi.... Mutta ihan tämmösiä normaaleja kommunikoinnin tapoja ja muita (H1 pormestari)

Vuorovaikutuksessa muotoutuvat yhteiset tavoitteet työlle. Tulosten mukaan pormestarimalli lisää vuorovaikutusta politiikan ja hallinnon välille, mitä vahvistaa pormestarin asema kuntaorganisaatiossa. Tämä poikkeaa perinteisestä kuntajohtamisen mallista, jossa tehtävää hoidetaan

luottamushenkilönä ja vapaa-aikana. Vuorovaikutuksella on tärkeä rooli myös suhteessa päättäjiin, jolloin avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitykset korostuvat. Pormestarit painottavat tiedonsaannin merkitystä erityisesti luottamushenkilöiden näkökulmasta. Tutkimustuloksien mukaan pormestarimallissa poliitikot saavat tietoa aiempaa varhaisemmassa vaiheessa päätöksen tulevista asioista ja niiden taustoista. Haastateltavien mukaan tässä löytyy ero aiempaan kuntajohtamisen malliin. Tämän katsotaan edistävän vuorovaikutusta ja vahvistavan luottamusta politiikan ja hallinnon välillä. Samalla myös sitoutuminen päätöksentekoon vahvistuu.

Avointa vuorovaikutusta. Ja sitoutumista siihen niin ku molemmin puolin. Taikka viranhaltijalla on se niin ku sitä työtä, poliitikoilla pitäis olla se sitoutuminen siihen tehtävään siksi ajaksi kuin on. Toi avoin vuorovaikutus on minusta ihan keskeisin. Ja kun keskustellaan ja kun ihan oikeesti ollaan siinä tilassa, niin tuodaan ne omat näkemykset ja ajatukset esille ... eli se on keskinäistä luottamusta... (H2 viranhaltija)

Että se semmosta poliittista vuorovaikutusta tulee niin ku virkamieskuntaan enemmän kuin ehkä muussa mallissa tulee, kun tässä eletään organisaation sisällä, että siitä tulee tämmönen. (H3 pormestari)

...suurin osa arjen haasteista korjaantuu, kun kommunikointia tehostetaan ja hälvennetään niitä epäluuloja. (H2 viranhaltija)

Vuorovaikutuksen rinnalla pormestarin persoonalla on iso merkitys, joka näkyy toimintatavoissa ja siinä, minkälaisen roolin ja aseman hän poliittisena johtajana saavuttaa. Tulosten mukaan pormestari voi edistää kunnan näkyvyyttä ja painoarvoa omilla taidoillaan ja osaamisellaan. Lisäksi tärkeänä pidetään pormestarin johtamismallia, koska käytännössä pormestari voi itse päättää suhteellisen vapaasti poliittisen johtajuuden toimintatavoista. Tässä yhteydessä on merkittävissä määrin kyse myös persoonasta. Haastateltavien mukaan pormestariksi valittavan henkilön karismaattisuus, henkilökemia, vuorovaikutustaidot ja muut persoonaan liittyvät ominaisuudet vaikuttavat sekä poliittiseen johtajuuteen että politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen.

Tulokset osoittavat, että poliittinen mandaatti voi vaihdella. Poliittisessa johtajuudessa pormestarin persoonalla ja hänen poliittisilla taidoillaan on merkitys pormestari tehtävässä onnistumiseen. Tutkimusaineistosta käy ilmi, että pormestariksi on valittu puolueiden kärkipoliitikkoja. Lisäksi heillä on vahvaa poliittista kokemusta, uskottavuutta ja kokemusta. Tämän katsotaan edistävän pormestarin tehtävässä onnistumista ja poliittisen johtajuuden vahvistumista.

pormestarille aika paljon itselleen niin ku harkintavaltaa siihen, että minkälaisen roolin hän ottaa.... Ja tää on niin ku semmonen, mikä meidän järjestelmä mahdollistaa pormestarille ikään kuin itse valita, miten napakasti hän on mukana asioissa. (H3 viranhaltija)

Niin se on tämmönen niin kun proffiläkysymys. Sitä, että se niin ku vaikuttaa kunnan painoarvoon ja näkyvyyteen ja tämmösiin asioihin. (H3 viranhaltija)

..karismaattinen ja toisaalta sillain pragmaattinen... (H3 viranhaltija)

Tulokset osoittavat vuorovaikutuksen tärkeyden hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa (ks. Harisalo ja Aarrevaara 2006, 259-260). Tällöin puhekuulttuurilla on tärkeä rooli, joka näkyy tässä tutkimuksessa politiikan ja hallinnon välisenä dialogina. Aktiivinen ja avoin keskustelu vahvistaa luottamusta, mikä näkyy pormestarin ja hallinnon ylimmän viranhaltijan välisinä keskusteluina. Tulosten mukaan vuorovaikutus perustuu avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja molemmin puoleiseen arvostukseen. Tässä yhteydessä voidaan korostaa Niirasen (2013, 45-46) tavoin henkilösuhteiden, sosiaalisten taitojen ja myös epävirallisen yhteydenpidon merkitystä. Erityisesti pormestarin toiminnassa on nähtävissä Mäkelän (2018, 67) tarkastelu poliittiseen johtajuuteen syntyvästä suhdeverkostosta, jossa voidaan taistella vallasta tai tehdä yhteistyötä. Poliittinen johtajuus näyttää edellyttävän sekä vuorovaikutustaitoja, yhteistyökykyä että halua ymmärtää ja kuunnella muita. Nämä tulevat esille tutkimustuloksista erityisesti pormestarin ja ylimmän viranhaltijan toimivana yhteistyönä ja vuorovaikutuksena.

Tuloksista on nähtävissä Svaran (2001) täydentävyysmallin mukainen toiminta politiikan ja hallinnon välillä, mikä perustuu kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen. Kunnan etu nähdään yhteisenä ja tämä näkyy toimivana vuorovaikutuksena erityisesti pormestarin ja hallinnon ylimmän viranhaltijan välillä. Samalla politiikka ja hallinto pyrkivät moitteettomaan hallintotavan saavuttamiseen, mikä näkyy toimivana yhteistyönä. Tulokset tukevat vuorovaikutuksen merkitystä ja riippuvuussuhdetta, jossa sekä politiikka tarvitsee hallinnon asiantuntemusta että hallinto tarvitsee politiikalta arvovalintoja ja suuntaviivoja. (Demir 2012, 526.)

Ristiriitatilanteet riskinä

Käytännössä on mahdollista, että yhteistyö ei toimi politiikan ja hallinnon välillä. Tässä yhteydessä politiikalla tarkoitetaan pormestaria ja hallinnolla ylintä viranhaltijaa eli pormestarin

alaista. Haastateltavat tiedostavat tilanteen, jossa vuorovaikutus ja henkilökemia eivät toimisi-
kaan parhaalla mahdollisella tavalla. Haastateltavat myöntävät, että ristiriitatilanteet voisivat
aiheuttaa ongelmia koko organisaatiossa ja erityisesti päätöksenteossa. Pahimmassa tapauk-
sessa ristiriitatilanteet voisivat aiheuttaa kriisin koko kuntaorganisaatioon.

*..jos tää kemia ei toimi, niin ku kaikissa organisaatioissa, kyllä se vaikeuttais.
Varmaan asiat sujuis, mutta ei kyllä tällä tavalla kuin, paljon olis hankauksia ja
asiat viivästy ja tulis näkemyseroja... (H1 viranhaltija)*

*Jos siihen tulis joku sellanen nipo siihen, niin se voi olla, että me kyllä saatas tähän
kohtalaisen hyvä kriisikin aikaseksi. (H1 viranhaltija)*

Pormestarikunnissa on käytettävissä konkreettisia keinoja, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi
näkemyseroissa politiikan ja hallinnon välillä. Useimmissa tutkimuksen pormestarikunnissa
pormestarilla on mahdollisuus ottaa itselleen esittelyoikeus esittelijältä. Tämä mahdollisuus on
luotu sellaista tilannetta varten, että pormestari ja esittelijä ovat päätettävästä asiasta erimielisiä.
Haastateltavat kertovat, että näitä tilanteita on tapahtunut erittäin harvoin. Mikäli henkilökemiat
eivät toimisi ja vuorovaikutus olisi vaikeaa, hallintosääntöön määritellyt tehtävät, vastuut ja
velvollisuudet tulisivat tutkimustuloksien mukaan tärkeään rooliin. Haastateltavilla ei kuiten-
kaan ollut tällaisesta kokemusta.

*Mutta jos ajatellaan sitten niin päin, että jos tuossa henkilökemiassa olisikin jo-
tain – ne ei toimisikaan niin hyvin, niin miten, voiko tämmöstä edes mielikuvituk-
sessa miettiä? (H3 viranhaltija)*

Tutkimustulokset osoittavat, että politiikan ja hallinnon välinen yhteistyö on merkityksellistä
koko organisaation näkökulmasta. Vuorovaikutuksen toimimattomuus vaikeuttaisi todennäköi-
sesti päätöksentekoa ja koko organisaation toiminta voisi kriisiytyä. Leväsvirta (1999, 25-26)
on kiinnittänyt huomiota organisaation toimintakykyyn, joka perustuu yhteiseen näkemykseen
menestyksestä, motivaatioon ja sitoutumiseen. Tämän tutkimuksen tuloksista voidaan olettaa,
että pormestarikunnissa nämä edellytykset on saavutettu. Pormestarikunnissa on tiedostettu po-
litiikan jännittyneisyys, joka voi aiheutua mielipide-eroista ja arvoista. Nämä voivat synnyttää
konflikteja ja sama voi tapahtua myös politiikan ja hallinnon välille. Tulokset tukevat Juntusen
(2010, 38) viittaamaan Paloheimon ja Wibergin (1997) näkemykseen politiikasta, jota käydään
ihmisten välisenä vuorovaikutuksena. Toisaalta tutkimushavaintojen mukaan politiikan ja hal-

linnon välisessä suhteessa korostuvat yhteistyö, luottamus ja vuorovaikutus. Tällöin on nähtävissä Möttösen (2012, 31) esittämä toimintamalli, jolloin on tarkasteltava sisältöä ja laatua politiikan ja hallinnon välisessä yhteistyössä

Haastateltavilla ei ollut kokemusta tilanteista, joissa pormestarin ja hallinnon ylimmän virkamiehen välinen vuorovaikutus ei toimi. Tällöin toiminnassa on pystytty tarkastelemaan mahdollisten ristiriitojen yli ja tilanteessa syntyy yhteisöllinen vastuu, mikä ei kuitenkaan poissulje vastakkainasettelua ja konflikteja (Stenvall ym. 2009, 169-171). Tämä tutkimus ei anna vastausta, miten kriisiytyvä tilanne politiikan ja hallinnon välillä ratkaistaisiin. Voidaan kysyä, olisiko siinä tilanteessa hallinnon tehtävänä mukautua, ohjata ja käyttää harkinnanvaraista toimintatapaa. Tätä Wilson (1887) edellytti (ks. Tahmasebi 2011, 132) hallinnolta demokratian pelastamisessa.

5.4 Yhteenveto tuloksista

Pormestari kansanvaltaisuuden vahvistajana

Pormestari toimii kuntalaisille kunnan ja päätöksenteon kasvoina ja samalla selkeyttää poliittista johtajuutta kuntalaisten suuntaan. Mallissa kuntalaisten osallistaminen lisääntyy ja kansanvaltaisuutta pyritään vahvistamaan. Kuntalaisilla on mahdollisuus arvioida kuntajohtamisen linjaa vaalien yhteydessä ja vaalituloksen halutaan näkyvän kunnan toiminnassa. Pormestaria arvioidaan niin valtuuston kuin kuntalaisten toimesta. Pormestari käy aktiivista vuoropuhelua kuntalaisten, joka muuttaa samalla politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Tällöin politiikka toimii poliittisen johtajuuden kasvona ja hallinnolla on asiantuntijan rooli politiikkaa tukevana. Poliitiikka johtaa kuntaa ja hallinto johtaa organisaatiota. Tämä eroaa perinteisestä duaalimallin mukaisesta kuntajohtamisesta, koska ammatillinen johtaminen siirtyy pormestarin alaisuuteen.

Pormestari poliittisena johtajana

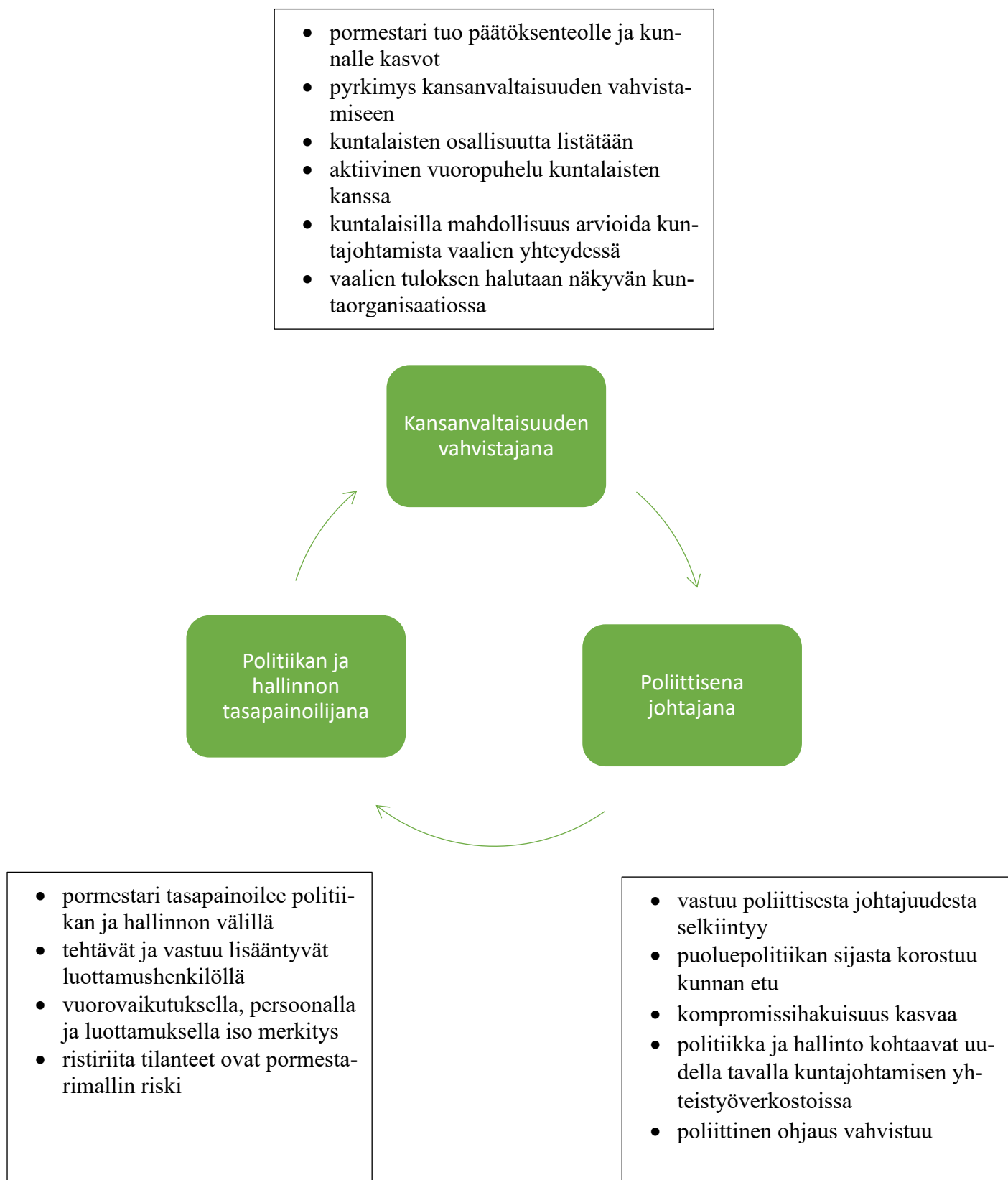
Pormestarin rooli poliittisena johtajana selkeyttää politiikan ja hallinnon välisestä suhdetta. Pormestarimallissa poliittinen johtajuus muuttuu perinteisestä puoluepolitiikasta kunnan etua tavoittelevaksi johtajuudeksi ja kompromissihakuisuus kasvaa. Pormestarin rooli korostuu politiikan ja hallinnon välissä, jolloin pormestari toimii tiedon välittäjänä poliittisista linjauksista

hallintoon ja tätä kautta valmisteluun. Poliittinen ohjaus vahvistuu pormestarimallissa, jolloin poliittisia linjauksia haetaan ennakkoon ja hallinto toteuttaa valmistelua ohjauksen pohjalta Seudullisesti, maakunnallisesti ja valtakunnallisesti pormestari malli muuttaa politiikan ja hallinnon välistä suhdetta kuntajohtamisen yhteistyöverkostoissa, jolloin politiikka ja hallinto kohtaavat uudella tavalla.

Pormestari politiikan ja hallinnon tasapainoilijana

Luottamushenkilöllä tehtävät ja vastuu lisääntyvät kuntajohtamisessa. Pormestarissa yhdistyvät sekä politiikka ja hallinto, joka aiheuttaa tasapainoilua poliittisen johtajuuden ja hallinnon välillä. Vuorovaikutuksella ja luottamuksella on suuri merkitys politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, mikä korostaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä. Lisäksi pormestarin persoonalla on merkitys siihen, minkälaisen roolin ja aseman hän poliittisena johtajana saavuttaa. Pormestari voi edistää kunnan näkyvyyttä ja painoarvoa omilla taidoillaan ja osaamisellaan. Pormestari mallin riskinä ovat ristiriitatilanteet politiikan ja hallinnon välillä, jotka pahimmassa tapauksessa voivat aiheuttaa kriisin koko kuntaorganisaatioon

Kokonaisuudessaan pormestari mallissa on nähtävissä Svaran (2001, mt) täydentävyysmallin mukaista toimintaa politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Mallissa korostuu kaksisuuntainen vuorovaikutus ja jaettu vastuu. Poliitiikka ja hallinto toimivat yhdessä, joka edellyttää toimivaa vuorovaikutusta. Samalla on nähtävissä riippuvuussuhde, jossa politiikalla ja hallinnolla on erilaiset rooli. Poliittisen johtajuuden osalta toiminta noudattaa dikotomiamallia ja joitakin osin tehtävät ovat nähtävissä päällekkäisinä tai yhteenkietoutuneina. Poliitiikka ja hallinto nähdään kuitenkin toisiaan tukevinä. Kunnan etu nähdään yhteisenä ja tämä näkyy toimivana vuorovaikutuksena erityisesti pormestarin ja hallinnon ylimmän viranhaltijan välillä.



Kuvio 6. Tutkimustulokset pormestari mallin toteutumisesta

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tämä tutkimus tarkastelee pormestarimallin toteutumista politiikan ja hallinnon välisen suhteen näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä on poliittinen johtajuus ja miten se käytännössä toteutuu pormestarikunnissa. Samalla tutkimuksessa tarkastellaan politiikan ja hallinnon välillä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Tutkimustuloksista käy ilmi, että pormestari vahvistaa kansanvaltaisuutta, hän toimii poliittisena johtajana ja tasapainoilee politiikan ja hallinnon välillä.

Suomalainen kuntajohtaminen perustuu suurimmaksi osaksi duaalimalliin, jossa poliittinen ja ammatillinen johtajuus ovat erillään. Käytännössä tehtävät sekoittuvat ja tällöin on vaikea erottaa politiikan ja hallinnon roolia. Ei pystytä täsmällisesti osoittamaan, kenen kaulaan kunnan käädyt kuuluvat. Kuntajohtamisen vaihtoehtojen mallien arvioinnissa tulee ratkaista, halutaanko kunnan johtamisessa painottaa ammatillista vai poliittista johtajuutta. Pormestarimallin vahvuutena on poliittisen johtajuuden ja kansanvaltaisuuden vahvistuminen. Poliitiikka tulee selkeästi kuntajohtamisen ykköspaikalle, jolloin kahden johtajuuden taktiikka muuttuu aiempaa selkeämmin organisaatiokaaviossa yhden johtajuuden malliksi. Tosiasiallisesti politiikan ja hallinnon välinen suhde muuttuu ammatillisen johtamisen osalta, koska kuntaorganisaation ammatillinen johtaminen siirtyy poliittisen johtajuuden eli pormestarin alaisuuteen. Koko kuntayhteisöä johtaa pormestari ja ammatillinen johtaminen keskittyy organisaation johtamiseen pormestarin alaisuudessa.

Kuntien itsehallinnon näkökulmasta kuntalaisilla on demokratian oikeutus. Kunnan toiminnan on noudatettava kansanvaltaisuuden periaatteita, jolloin yhteisön jäsenillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua. Lisäksi kunta on poliittinen yhteisö, jolloin kuntalaisilla on oikeus tietää, kuka poliittista valtaa käyttää. Duaalimallin ongelmana voidaan pitää epäselvyyttä poliittisesta johtajuudesta. Tässä yhteydessä on muistettava politiikkakäsitteen monimerkityksellisyys. Pormestarimallissa kuntaa johtaa kuntaisten keskuudesta valittu henkilö, joka on lunastanut mandaatin vaaleissa. Pormestari on selkeästi poliittinen luottamushenkilö, joka valitaan vaalikaudeksi. Tässä yhteydessä poistuu tarve politiikan piilottelulle tai se ei käytännössä ole mahdollista. Ei voida puhua enää poliittisista virkanimityksistä eikä kunnanjohtajan tarvitse etsiä rajoja politiikan ja hallinnon väliltä. Kuntalaisilla on mahdollisuus olla mukana vaalien ja

edustuksellisen demokratian kautta pormestarin valinnassa, jolloin äänestäjät ottavat kantaa ehdokkaan edustamien arvojen puolesta ja ohjaavat äänestämällä ehdokastaan kuntansa johtajaksi. Kuntalainen saa arvioida linjauksia ja pormestari punnita kuntalaisten luottamusta neljän vuoden välein vaalien yhteydessä. Kunta saa pormestarin kautta selkeät kasvot, jolloin voidaan kysyä, miksi kunnanjohtaja ei voisi toimia kunnan kasvona. Joissakin kunnanjohtajavalinnoissa on käytetty avoimia haastattelutilaisuuksia. Todennäköisesti tätä on pidetty osallisuutta ja kansanvaltaisuuden vahvistavana mallina. Tämä kuitenkin jättää kunnanjohtajan lopullisen valinnan valtuustolle ja kuntaa johdetaan duaalimallin mukaisesti, jolloin poliittisen johtajuuden epäselvyys saa jatkoa.

Tutkimus osoittaa, että pormestari käy luontevasti keskusteluja kuntalaisten eli äänestäjien kanssa. Häntä arvioidaan kuntalaisten suunnasta toisella tavoin kuin ammatillista johtajaa, koska äänestäjä on toimeksiantaja. Mikäli pormestarin toiminta tuottaa pettymyksen, seuraavissa kunnallisvaaleissa ehdokkaan voi vaihtaa. Lisäksi pormestarin tulee nauttia valtuuston enemmistön luottamusta ja olettavasti tätä arviota tehdään koko vaalikauden ajan. Tässä yhteydessä voidaan kysyä, miten pormestari toimii vaikeissa tilanteissa ja jännitteisessä poliittisessa toimintaympäristössä? Suurimmalla osalla kunnista on vaikea taloudellinen tilanne, kunnat velkaantuvat, palvelujen tarve kasvaa ja väestö ikääntyy. Kunnissa tarvitaan sopeuttamistoimia, jolloin pormestarin tulee tässä tilanteessa arvioida kunnan kokonaisetua ja samalla kantaa poliittisena johtajana vastuuta kunnan johtamisesta. Kansanvaltaisuus ja vuoropuhelu tuovat myös vastuuta poliittiseen johtajuuteen aiempaa enemmän. Löytyykö tuolloin vahvaa poliittista johtajuutta? Poliitikolle ei enää ole piilopaikkaa hallinnossa, koska pormestari malli tuo rakentamiseen muutoksen. Syyttävälle sormelle ei löydy suuntaa eikä vastakkainasettelu politiikan ja hallinnon välillä onnistu ainakaan pormestarin asemassa.

Tutkimustuloksien mukaan kunnan kokonaisetua ottaa aiempaa suuremman roolin poliittisessa johtajuudessa, jolloin kuntopoliitikassa ollaan valmiita uhraamaan puoluepolitiikka. Tässä yhteydessä tapahtuu merkittävä muutos politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, mikä näkyy oman kunnan ulkopuolella. Pormestari toimii poliitikkona kuntajohtajien yhteistyöverkostoissa. Näillä foorumeilla tasa-arvoiset kollegat, joista osa ovat poliitikkoja ja osa ammatillisia kuntajohtajia, pyrkivät edistämään kuntien edunvalvontaa ja yhteisiä asioita. Pormestari voi käydä rohkeaa poliittista keskustelua, tehdä uusia avauksia ja samanaikaisesti ammatillinen

kunnanjohtaja arvioi poliittista liikkumavaraa kotikuntansa ehdoilla. Onko suomalainen kuntien edunvalvonta saamassa uusia toimintamalleja pormestareiden kautta? Suomalainen politiikka on perinteisesti perustunut perinteisten puolueiden konsensuspolitiikkaan. Tämä näkyy niin valtakunnan politiikassa kuin kuntien edunvalvonnassa. Usein kompromissien kautta syntyneen sanoman terävin kärki hioutuu. Nyt jää nähtäväksi, onko Suomeen syntymässä pormestareiden kautta uusia kuntapuolueita ja samalla kuntien edunvalvonta muuttaa muotoaan. Kuka käyttää tuolloin kovinta ääntä?

Poliittinen johtajuus vahvistuu pormestarimallissa ja hallinnon rooli korostuu politiikkaa tukevana, jolloin dikotomian malli toteutuu politiikan osalta. Sen sijaan pormestarin rooli hallinnossa voi tuoda uudenlaisen ilmiön. Hänellä on selkeitä tehtäviä hallinnossa ja näitä voidaan tarkastella täydentävyysmallin kautta. Lisäksi on olemassa tehtäviä, jotka politiikka ja hallinto hoitavat yhteisvastuullisesti. Pormestari voi kuitenkin käytännössä muotoilla johtamistavan oman tahtonsa ja osaamisensa mukaisesti. Onko mahdollista, että pormestarimallissa kohdataan kuntajohtamiselle tuttu ilmiö, että politiikka sotkeutuu liikaa hallintoon? Vaikka tutkimuskunnissa on selviydytty keskinäisellä luottamuksella, yhteisillä pelisäännöillä ja sopivilla persoonilla, on tämä riski kuitenkin tunnistettava. Voidaan myös oikeutetusti kysyä, edustaako pormestari politiikkaa vai hallintoa. Yhtä lailla voidaan kysyä, saavutetaanko pormestarimallilla politiikan ja hallinnon tasapainoinen johtaminen. Perinteisen kuntajohtamisen ongelmana voidaan pitää epäselvyyksiä poliittisessa johtajuudessa. Siirtyykö epäselvä työnjako pormestarimallissa politiikasta hallintoon? Duaalimallissa ammatillinen johtaja joutuu tasapainoilemaan politiikan ja hallinnon välissä mutta pormestarimallissa tämä rooli näyttää siirtyvän poliittiselle johtajalle.

Poliittinen ohjaus saa pormestarimallissa kiitosta ja sen katsotaan edistävän päätöksentekoa. Perinteisesti politiikka tulee mukaan prosessiin varsinaisen päätöksenteon yhteydessä ja valmistelun on katsottu kuuluvan hallinnolle siitäkin huolimatta, että se voi sisältää merkittäviä arvovalintoja. Poliitiikan siirryttyä kuntaorganisaation johtopaikalle, se samalla vahvistaa poliittista ohjausta. Käytännössä tämä näkyy politiikan mukaan ottamisena asioiden valmisteluvaiheisiin ja ennakkoivana tiedon jakamisena, jolloin myös luottamus vahvistuu. Herää kysymys, eikö näin voisi toimia missä tahansa kuntajohtamisen mallissa. Onko poliittinen ohjaus uhka hallinnon itsenäiselle valmistelulle? Ovatko politiikan ohjausmekanismit epäselviä vai

onko kyseessä poliittisen osaamisen puute? Kuntajohtaminen perustuu itsehallintoon ja kansanvaltaisuuteen, jossa julkisen hallinnon tulisi perustua avoimuuteen ja asioiden läpinäkyvyyteen. Poliittinen ohjaus toimivana mallina nopeuttaa päätöksentekoa, vahvistaa poliittista johtajuutta ja vähentää vastakkainasettelua politiikan ja hallinnon välillä. Siihen ei välttämättä tarvita pormestarimallia.

Kuntalaki siirtää pormestarille aiemmin kunnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Perinteiseen dualismalliin verrattuna pormestarilla on esimiesasema ja hän johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa. Lisäksi pormestarille kuuluvat kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävät sekä kuntakohtaisesti hallintosäännössä määritellyt tehtävät, jolloin syntyy kuntakohtaisia eroja. Esimerkkinä tästä on esittelyoikeus. Pormestari valitaan poliittisin perustein, jolloin henkilön kokemus, osaaminen ja koulutustausta vaihtelevat eikä pormestarin valinnan yhteydessä määritellä osaamisvaatimuksia samalla tavoin kuin kunnanjohtajan valinnassa. Sen sijaan pormestarin valinnassa painottuvat demokratian tahto ja poliittinen johtajuus. Oikeutetusti voidaan kysyä, miten voimme varmistua, että pormestarin osaaminen vastaa tehtävien edellyttämää tasoa. Onko hallinnon tehtävä paikata mahdollinen osaamisvaje? Tämä voi olla haaste erityisesti pienissä kuntaorganisaatioissa, joissa samat henkilöt joutuvat tekemään monipuolisesti erilaisia tehtäviä. Voi olla mahdollista, että pormestari siirtyy poliittisen johtajuuden sijasta hallinnollisiin tehtäviin, jotta organisaation toiminta voidaan turvata. Tämä edellyttää henkilöiltä vahvaa ja monipuolista osaamista hallinnollisista tehtävistä.

Tämä tutkimus ei anna vastausta tilanteeseen, jossa politiikan jännitteisyys ajaa konfliktiin. Lehdistössä (esim. Sirén & Silverberg 2019) on kirjoitettu viime aikoina Helsingin poliittisesta kiistasta, joka liittyi kaupunkitunnelin rakentamiseen. On muistettava, että politiikkaan kuuluvat jännitteisyys ja mielipide-erot. Tämän tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että pormestarin persoonalla ja osaamisella on merkittävä rooli. Ei ole olemassa yhtä ainoaa pormestarimallia, jonka mukaan pormestarikunnissa toimitaan. Sen sijaan pormestari itse voi määritellä johtamispansa ja samoin myös poliittisen johtajuuden. Onko nyt pelkona, että pormestareista syntyy liian vahvoja poliittisia johtajia? Onko vaarana, että konsensus on saamassa rinnalleen vahvoja yksilöitä kuntajohtamiseen? Kuntien haasteet vaikeuttavat johtamista ja päätöksentekoa. Lähi-

vuosina voidaan nähdä kuntajohtamisen ja poliittisen johtajuuden ilotulitusta, jolloin kuntapäätäjillä voi tulla ikävä tasaista, konsensushenkistä poliittista johtajuutta. Kuitenkin kunnat jäsentensä yhteisönä päättävät johtamismallistaan itse.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävät apulaispormestarit. Haastattelujen yhteydessä kävi ilmi, että apulaispormestareiden rooli kunnan kokonaisjohtamisessa voi olla haasteellinen. Heidät valitaan johtamaan toimialansa lautakuntaa ja he kuuluvat pormestarikuntaan. Tästä huolimatta apulaispormestarin rooli ei poikkea johtamisvaltuuksiltaan kokopäiväisestä lautakunnan puheenjohtajasta, koska toimialaa johtaa yleensä ammatillinen toimialajohtaja. Voidaan siis olettaa, että pormestarimallin yhteydessä puolueet haluavat kunnioittaa suomalaisille tyypillistä konsensuspolitiikkaa, jolloin jaettavia luottamustehtäväpaikkoja tulee olla riittävästi pormestarin lisäksi. Tästä syystä voidaan ennustaa, että ainakin suurissa kaupungeissa valitaan pormestarin lisäksi myös apulaispormestareita. Tämä noudattaa näkemystä, jonka mukaan suomalaisessa kuntapolitiikassa varotaan liian näkyvää ja suurta asemaa yksilölle. Apulaispormestareiden asema pormestarimallissa voisi olla hyödyllinen ja ajankohtainen tutkimusaihe, mikäli mallia halutaan kehittää.

1970-luvun Kylähäät-laulun sanoin: Pormestarille tietä antakaa!

Tämä tutkimus pormestarimallista on ollut minulle ikimuistoinen tähän saakka!

LÄHTEET

Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*

Ahjopalo, J. & Enlund, T. (2018). Lahti päätti siirtyä pormestarimalliin – tutkija huolissaan demokratiavajeesta ja hyvä veli -verkostoista. Haettu 25.10.2019 sivulta <https://yle.fi/uutiset/3-10112791>

Demir, T. (2008). The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), pp. 81-96. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00839.x

Demir, T. (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72(4), pp. 526-538.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2014). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirja. Haettu 15.6.2019 sivulta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110026>

Fenwick, J. (2016). Elected mayors in England: Leaders or managers? *International Journal of Public Leadership*, 12(4), pp. 289-300.

Goldsmith, M. & Larsen, H. (2004). Local political leadership: Nordic style. *International Journal Of Urban And Regional Research*, 28(1), pp. 121-+.

Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Väitöskirja Tampereen yliopisto. Suomen Yliopistopaino Oy Juvenes Print.

Hakari, K., Stenvall, J. & Rannisto, P. (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos: Uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon tutkimus*, 32(2), pp. 129-145.

Hallintovaliokunnan mietintö 6/2006 vp Hallituksen esitys laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Haettu 14.10.20019 sivulta https://www.edus-kunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_6+2006.pdf

Hansen, K. & Ejersbo N. (2002), The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony, *Public Administration*, 80 (4): 733-750.

Harisalo, R. & Aarrevaara, T. (2006). Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. *Kuntalehti*, 34(3), pp. 259-273.

Harisalo, R., Rajala, T., Ståhlberg, K. & Lehto-Rantanen, L. (1992). *Kunnallispolitiikka*. Helsinki: VAPK-kustannus.

Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002). *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Helsinki. Suomen kuntaliitto.

Haus, M. & Sweeting, D. (2006). Local democracy and political leadership: Drawing a map political studies 54(2), 267-288.

Helsingin hallintosääntö. Haettu 4.11.2019 sivulta <https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/saannot/hgin-hallintosaanto-2018-06-13.pdf>

Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). *Tutki ja kirjoita* (10. osin uud. laitos.). Helsinki: Tammi.

Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction* (4th ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hynynen, E-L. (2009). *Poliittinen johtajuus eurooppalaiselle tasolle: kuntajohtamisen kehittämishanke esittelee kolme mallia poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi*. Kuntalehti 2009: 8, s.16-17.

Juntunen, P. (2010). *Politikointia ja reviiri-intressejä: Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Rovaniemi. Lapin yliopistokustannus.

Korkeila, L. (2017). *Pormestarimalli ja tilivelvollisuus. Tapaustutkimus poliittisten päättäjien näkökannoista pormestarin tehtävästä ja tilivelvollisuudesta Tampereella ja Pirkkalassa*. Tampereen yliopisto.

Kotter, J. P. (1990). *A force for change: How leadership differs from management*. New York: Free Press.

Kuntalaki 578/2006 Haettu 15.6.2019 sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060578>

Kuntalaki 410/2015. Haettu 15.6.2019 sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Kuntaliitto Luottamushenkilöjohtaminen (2019a). Haettu 15.6.2019 sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen/luottamushenkilöjohtaminen>.

Kuntaliitto tilastot ja julkaisut/kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja tilastotiedot (2019b). Haettu 14.12.2019 sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumäärät-ja-vaestotiedot>

Kurkinen-Supperi, A. (2006). *Allekirjoitettu johtajuus. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta*. Pro gradu tutkielma. Tampereen yliopisto

Leinonen, J. (2012). *"Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä": Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Leinonen, J., Vakkala, H. & Juntunen, P. (2007). Local leadership in a state of increasing complexity : managerial scope in the fields of politics and administration. Teoksessa Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Juntunen, P., Leinonen, J., Krone, O., Saarelainen, T., Stenvall, J., . . . Vakkala, H. (2007). *Exploring Finnish local and regional administration: Some current perspectives*. Rovaniemi: Faculty of Social Sciences, University of Lapland.
- Leväsvirta, L. (1999). *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä: Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Liljeroos, R. (2018). *Pormestari hallinnon ja politiikan rajapinnassa. Pormestarimallin vaikutukset viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation väliseen valtasuhteeseen*. Tampereen yliopisto.
- Lindblom-Yläne, S., Paavilainen, E., Pehkonen, L. & Ronkainen, S. (2011). *Tutkimuksen voimasanat*. Helsinki: WSOYpro.
- Majava, J. (2017). *Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa*. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2017. Helsinki. Kuntaliitto.
- Marjelund, J. (2015). *Poliittinen johtajuus. Kriittinen teoria*. Tampereen yliopisto.
- Mintzberg, H. (1980). *The nature of managerial work*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Moilanen, R. (2019). Kun pormestari tuli taloon. Suomalaisen pormestarimallin tarkastelua kuntajohtamisen ja demokratian näkökulmasta. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta.
- Mäkelä, J. (2018). *Naiset politiikan huipulla: Sukupuolittunut viestintä ja johtajuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Möttönen, S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Möttönen, S. (2012). *Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen: Kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia* (1. p.). Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). *Millä tiedolla kuntia johdetaan*. [Helsinki]: KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Nyholm, I. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387. doi:10.1080/14719030600853022

Paloheimo, H. & Wiberg, M. (2011). *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Haettu 29.8.2019 sivulta http://www.uta.fi/jkk/en/politics/contact/paloheimo/VALTP1_2011.pdf

Peters, B. G. (2009). *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration (6 th)*. Routledge. Great Britain: MPG Printgroup.

Pekonen, K. (2011). *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.

Perustuslaki 11.6.1999/731. Haettu 15.6.2019 sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Pirkkalan hallintosääntö. Haettu 4.11.2019 sivulta <https://www.pirkkala.fi/site/assets/files/11000/hallintosaanto-2.pdf>

Puolangan hallintosääntö. Haettu 4.11.2019 sivulta <https://www.puolanka.fi/media/hallinto/hallintosaanto.pdf>

Ruostetsaari, I & Holttinen, J. (2001). *Luottamushenkilö ja valta*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010) Haastattelun analyysivaiheet. Teoksessa Nikander, P., Hyvärinen, M. & Ruusuvuori, J. (toim.) (2010). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Ryynänen, A. (2007). *Kunnan toimintaympäristö muuttuu. Tarvitaanko myös johtamisjärjestelmän uudistamista?* Edilex 2007/26.

Ryynänen, A. (2008). *Kuntauudistus ja itsehallinto*. Tampere: Tampere University Press. Taju.

Ryynänen, A. (2010). *Pormestari*. Oy Unipress Ab. EU.

Ryynänen, A. (2018). *Pormestari*. Oy United press. EU

Salminen, A. (2005). *Hallintotiede organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Hallinnon kehittämisskeskus. Edita Prima Oy. Helsinki.

Simon, H. A. & Rajala, P. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto (1.-2.P.)*. Espoo: Weilin Göös.

Sirén, I. & Silverberg, K. (2019). *Vapaavuori, Sinnemäki ja Razmyar ilmiriidoissa Helsingin johtamisesta – Vapaavuori: ”En ole vihainen vaan olen raivostunut”*. Helsingin sanomat 2.10.2019. Haettu 14.12.2019 sivulta <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000006258543.html>

Stenvall, J., Majoinen, K. & Harisalo, R. (2009). Kunnanhallitus poliittisena johtajana, 166-181. Teoksessa Haveri, A., Jäntti, A., Jäntti, A. & Majoinen, K. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Sutinen, P. (2012). *Johtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana*. Helsinki : [Tampere]: Suomen kuntaliitto ; Tampereen yliopisto

Svara, J. H. (1985). Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public Administration Review*, 45(1), 221.

Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176-183.

Tahmasebi, R. (2011). Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate. *Administratie si Management Public*, 17, pp. 130-143.

Tampereen hallintosääntö. Haettu 4.11.2019 sivulta https://www.tampere.fi/tiedostot/t/Rqb52uaoN/Tampereen_kaupungin_hallintosaanto_16.9.2019.pdf

Torring, J. (2019). Institutional design for collective and holistic political leadership. *International Journal of Public Leadership*, 15(1), pp. 58-76.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Wilson, W. (1941). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 56, pp. 481-506.

Ylönen, A. (2007). Pormestari ja vallan legitimizeetti. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 35(3), 336-339.

Ylönen, J. (2019). *Turku siirtyy pormestarimalliin 2021*. Kuntalehti. Haettu 25.10.2019 sivulta <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatöksenteko/turku-siirtyy-pormestarimalliin-2021/>

Liite 1

Lähetäjä: Riikka Moilanen <riikka.moilanen@katku.fi>

Lähetetty: tiistai, 14. toukokuuta 2019 15:23

Vastaanottaja:

Kopio: Riikka Moilanen <riikka.moilanen@katku.fi>

Aihe: tapaamispyyntö pormestarille ja konsernijohtajalle

Hei!

Olisiko mahdollisuutta sopia tapaamisaikaa pormestarille ja konsernijohtajalle ennen kesälomakautta?

Olen Riikka Moilanen Oulusta ja olen toiminut Oulun kaupunginhallituksen päätoimisena puheenjohtajana vuosina 2012-2017. Nyt teen pro gradu tutkielmaa pormestarimallista Lapin yliopistoon. Tutkimuksen kohdekaupungeiksi on valittu Puolanka, Pirkkala, Tampere ja Helsinki. Tutkimukseen on haettu Kuntien kehittämissäätiöltä apurahaa.

Haastattelu tapahtuisi yksilöhaastatteluna ennakkoon laadituilla/toimitetuilla kysymyksillä. Haastattelisin henkilöitä mielellään samana päivänä. Haastattelu veisi aikaa noin 1 tunnin.

Olisin hyvin kiitollinen, jos sopiva päivä löytyisi haastattelulle! Kiitän myös ennakkoon avustanne, mikäli voitte auttaa tapaamisen järjestelyissä.

Terveisin

Riikka Moilanen, HTK

Oulu

0504628026

Riikka Moilanen

Lapin yliopisto

pro gradu tutkielma ”PORMESTARILLE TIETÄ ANTAKAA Pormestarimallin toteutuminen politiikan ja hallinnon välisen suhteen näkökulmasta”

HAASTATTELUKYSYMYKSET

I Pormestarimalli

1. Haastateltavan esittely (nimi, asema organisaatiossa jne.)
2. Kuvatkaa lyhyesti kuntanne johtamisjärjestelmää sisältäen poliittisen ja ammatillisen johtamisen?
3. Mitkä ovat pormestarin/ylimmän virkamiehen tärkeimmät tehtävät?
4. Minkälaisia tavoitteita pormestarimallillenne on asetettu?
5. Miten tavoitteita on toteutettu?
6. Mitä etuja pormestarimallissa on kuntanne näkökulmasta (kokemuksia ja näkemyksiä)?
7. Mitä haasteita pormestarimallissa on kuntanne näkökulmasta (kokemuksia ja näkemyksiä)?

II Poliittinen johtajuus

8. Miten kuvailisitte kuntanne poliittista johtamista, sen vahvuutta ja poliittisen yhteistyön toimivuutta nykyisessä pormestarimallissa?
9. Onko näissä tapahtunut muutoksia verrattuna aikaan ennen pormestarimallia?
10. Millä muilla keinoilla kuin pormestarimallilla poliittista johtajuutta voitaisiin vahvistaa?
11. Miten poliittinen yhteistyö (eri puolueiden välillä) toimii kunnassanne (toimielimiä, toimintamalleja)?
12. Miten, missä ja keiden toimesta poliittinen ohjaus tapahtuu?
13. Mikä rooli poliittisella johtamisella on asioiden valmistelussa, esittelyssä ja toimeenpanossa?
14. Miten edustuksellinen demokratia näkyy kuntanne johtamisessa ja miten varmistetaan, että kuntalaisten tahto tulee huomioiduksi?
15. Onko kansanvaltaisuus vahvistunut poliittisen johtajuuden myötä ja miten se näkyy kuntanne toiminnassa?
16. Minkälaisia läpinäkyvyyttä lisääviä tavoitteita pormestarimallille on asetettu ja miten tavoitteet ovat toteutuneet?

III Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde

Vastuu ja tehtävät

17. Kuka johtaa kuntanne organisaatiota (politiikka ja hallinto)?
18. Onko tehtäväjako selvä politiikan ja hallinnon välillä? Miten kuvaisitte sitä?
19. Onko johtamismallissa yhdistetty vai erotettu poliittista ja hallinnollista johtamista?
Perustelut.
20. Miten asioiden valmistelu on muuttunut pormestarimallissa?
21. Miten poliittiset näkökulmat ovat mukana valmistelussa?
22. Miten poliittinen näkökulma määritellään?
23. Miten vastuukysymykset ovat määritelty pormestarille/ylimmälle virkamiehelle?

Vuorovaikutus ja valta

24. Kuka edustaa kuntaan (edunvalvonta, julkisuus, tapahtumat)?
25. Miten ja kenen toimesta vuorovaikutus kuntalaisten kanssa tapahtuu?
26. Miten käytännössä pormestarin (politiikka) ja ylimmän virkamiehen (hallinto) välinen yhteistyö tapahtuu?
27. Miten valtaa on jaettu politiikan ja hallinnon välille? (hallintosääntö, delegointi)
28. Miten tiedonkulku tapahtuu hallinnon ja politiikan välillä?

Toimivan hallinnon ja politiikan välinen suhde

29. Mitkä ovat suurimpia muutoksia politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, kun kuntanne siirtyi pormestarimalliin?
30. Mitkä ovat suurimpia haasteita politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, kun kuntanne siirtyi pormestarimalliin?
31. Miten kuvaisitte politiikan ja hallinnon välistä suhdetta? (kuva)
32. Mitä edellytetään toimivalta hallinnon ja politiikan väliseltä suhteelta?
33. Miten pormestarimallia tulisi kehittää politiikan ja hallinnon välisen suhteen näkökulmasta?

Tulevaisuuden pormestarimalli

34. Miten pormestarimallia tulisi kehittää?
35. Mikä on näkemyksenne pormestarin suoraan vaaliin?
36. Minkälaisia ajatuksia herättää seuraavat vaalit pormestarimallin näkökulmasta?

	Luottamushenkilöiden vaikutus vähäistä	Luottamushenkilöiden vaikutus suurta
Viranhaltijoiden valta vähäistä	Ulkoa johdettu kunta	Poliittinen ylivalta
Viranhaltijoiden valta suurta	Viranhaltijavetoisuus	Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rakentava yhteistyö

Kuvio 5: luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen muodot (Möttönen 2012, 32)